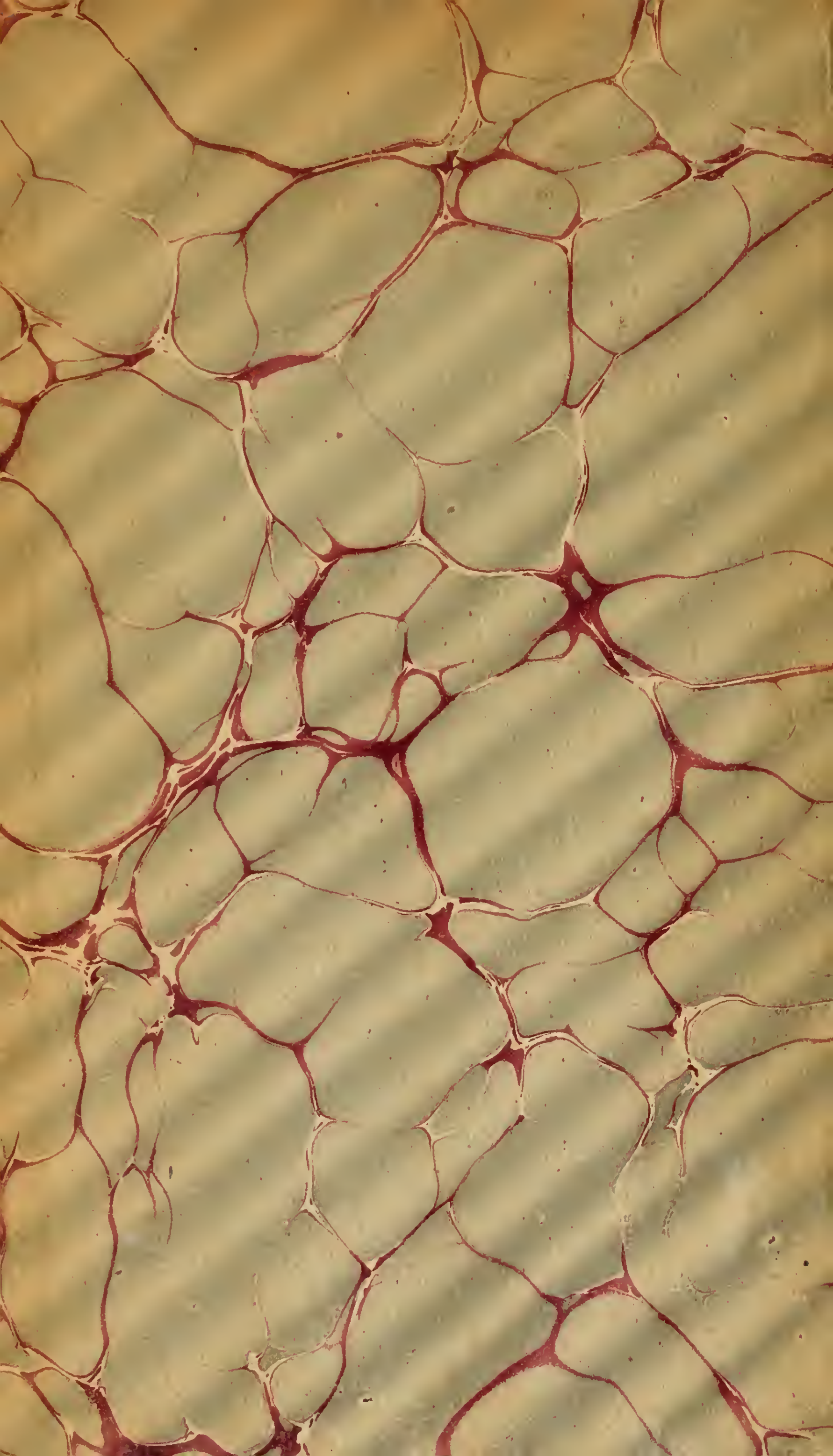
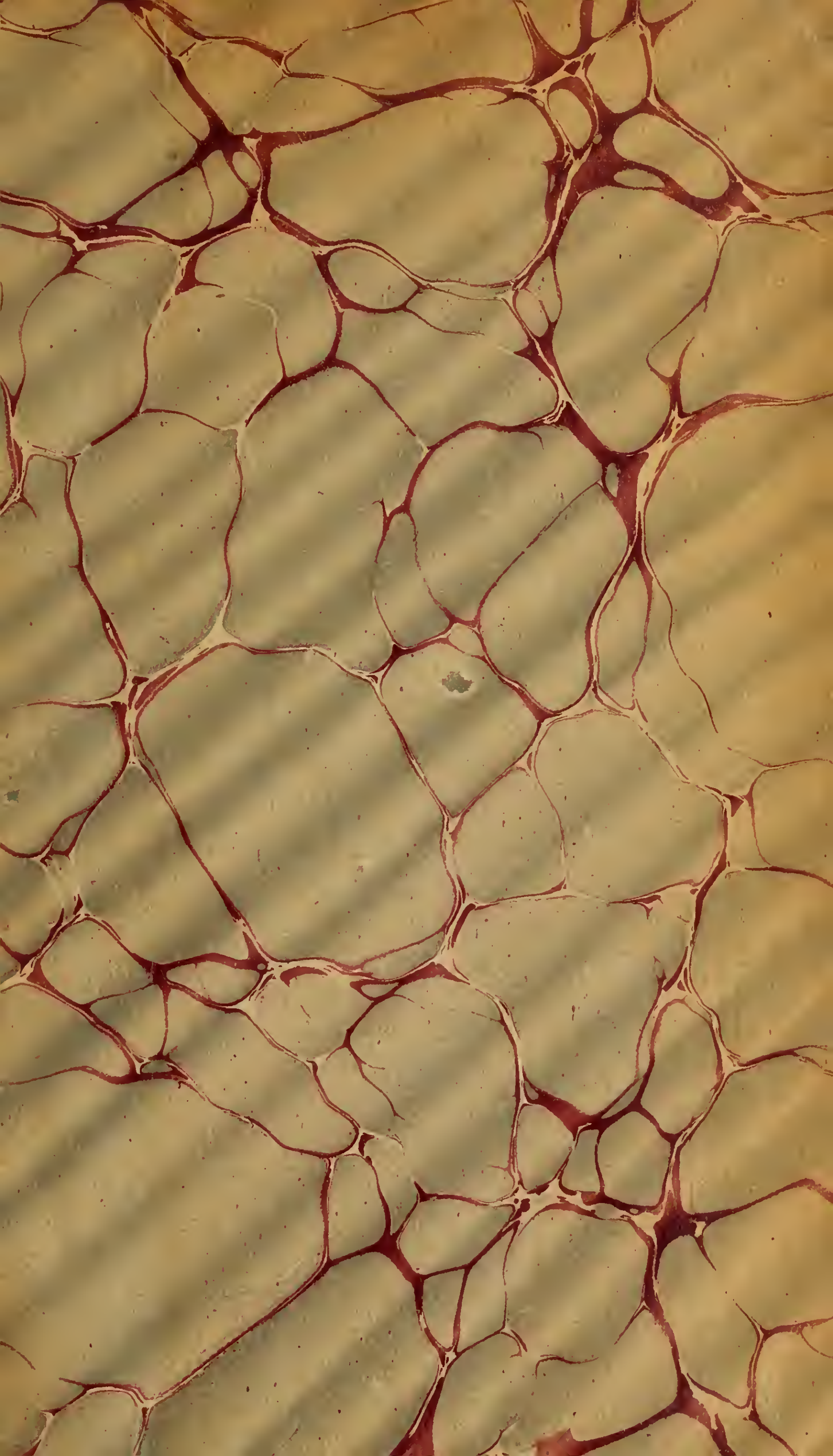






LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

SAINT DENIS. — IMPRIMERIE H. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS.

LES CAUSES FINANCIÈRES

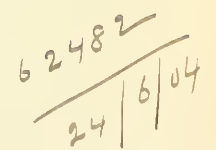
DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

PAR

CHARLES GOMEL

LES DERNIERS CONTROLEURS GÉNÉRAUX



PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs de la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation.

RUE RICHELIEU, 14

—

1893

INTRODUCTION

Dans un précédent volume, consacré aux ministères de Turgot et de Necker, nous avons montré la royauté prenant l'initiative des réformes, confiant la direction des finances successivement à deux ministres, dont l'un avait presque du génie et l'autre de l'habileté, enfin proclamant elle-même que le régime fiscal et économique auquel la France était soumise depuis des siècles avait besoin de subir de profondes modifications. Nous avons dit que le pays avait, par suite, conçu l'espoir de grands et prochains changements, destinés d'une part à associer dans une certaine mesure les citoyens à la gestion des affaires publiques, d'autre part à rendre les impôts moins inégaux, moins arbitraires et moins lourds. Nous avons signalé qu'il avait pris d'autant plus aisément patience que son attention était alors en partie absorbée par une guerre entreprise au nom de la liberté des peuples, et qu'il voyait avec admiration le gouvernement faire face aux dépenses de cette guerre sans recourir, comme il l'avait toujours fait en pareille circonstance, à l'augmentation des contributions. Tout annonçait donc un règne glorieux et réparateur, et les Français, imbus des enseignements qu'avaient répandus les philosophes et les économistes,

fiers de l'éclat de leur littérature et des progrès de la science, avaient la conviction que leur sort, peut-être même celui de l'humanité en général, bénéficieraient bientôt des plus heureuses améliorations.

Mais pour qu'une nation ait chance de voir la transformation de ses conditions sociales, financières et politiques s'opérer sans bouleversement, il faut qu'elle possède un gouvernement assez éclairé pour se rendre compte de la grandeur de sa tâche, assez sage et assez énergique pour discerner les réformes nécessaires, résister aux utopies, briser les résistances contraires à l'intérêt général et ménager autant que possible la transition de l'état de choses ancien à l'état de choses nouveau. Or, sous l'ancienne monarchie, toute l'autorité résidant en la personne du roi, la France était bien ou mal gouvernée, suivant que celui-ci était doué de talents supérieurs ou qu'il en manquait. Supposons donc le trône occupé, après Louis XV, par un habile politique, par un souverain aux idées larges, capable de comprendre son époque et les aspirations de ses sujets : il aurait pris la direction du mouvement réformateur et modernisé des institutions qui, avec le temps, étaient devenues odieuses et incompréhensibles à la grande masse de la nation. Au contraire, Louis XVI était dépourvu des qualités qui font les grands rois; jamais même le pouvoir suprême n'a été exercé en France par un prince d'une volonté aussi vacillante et d'une intelligence aussi médiocre. A aucun moment il ne se traça un plan de conduite qui lui fût personnel; à aucun moment il ne se sentit prêt à surmonter les obstacles qui se dresseraient sur sa route. A peine entrevoyait-il le but que son intérêt lui conseillait d'atteindre, et il n'agissait que mû par une impulsion étrangère. Malgré son incontestable loyauté, il abandonna successivement à peu près tous ses ministres. Dans nos précédents récits nous avons donné des preuves de son manque de carac-

tère. On verra dans le présent volume que pendant les huit années dont nous écrivons l'histoire, il se conduisit avec non moins d'incohérence et d'aveuglement.

En recevant la couronne, il s'était, on le sait, placé sous la tutelle du vieux Maurepas. Quand celui-ci lui eut dicté le renvoi de Necker, il s'adressa à lui pour savoir par qui il devait le remplacer, et Maurepas lui ayant recommandé Joly de Fleury, il le nomma contrôleur général. Le public se demanda comment il se faisait qu'un magistrat sans compétence financière fût chargé de la direction du Trésor royal, dans un temps où notre guerre contre l'Angleterre n'était pas terminée, et où le crédit de l'État commençait à être ébranlé. Mais Maurepas avait bien su ce qu'il faisait : son but avait été de soustraire le roi et son peuple aux tendances libérales, dont les précédents titulaires de l'administration des finances avaient été les inspirateurs. En mettant à la tête de cette administration un conseiller d'État connu pour son hostilité à toute innovation, il espérait en finir avec les tentatives de réformes. En effet, n'en entendant plus parler, Louis XVI n'y pensa plus, et quand quelques mois plus tard Maurepas mourut, il accorda sa confiance à son ministre des Affaires étrangères, à Vergennes, qui la méritait certes pour la façon dont il sauvegardait dans nos relations avec les autres puissances de l'Europe les intérêts du royaume, mais qui, au point de vue de la politique intérieure, était un partisan du maintien de l'autorité absolue. A partir de la chute de Necker, l'orientation gouvernementale se trouva donc modifiée, il ne fut plus question d'améliorer la situation des contribuables, et les espérances qu'avait suscitées le début du règne parurent indéfiniment ajournées.

Cependant de graves embarras assaillaient le contrôleur général. Joly de Fleury, à peine arrivé au ministère, avait constaté que l'excédent de ressources mis en lu-

mière par le *Compte rendu* de son prédécesseur n'existait pas, et pour inspirer confiance aux prêteurs il avait, au mois d'août 1781, accru les droits sur les consommations, puis au mois de juillet 1782 créé un troisième vingtième. Ces mesures avaient causé un mécontentement général, les parlements avaient protesté, et celui de Besançon n'avait pas craint de faire appel aux Etats généraux, par le motif qu'ils possédaient seuls le droit d'imposer la nation. Mais la convocation des Etats généraux était une extrémité à laquelle le gouvernement n'entendait pas se soumettre. Dès lors comment se procurer de l'argent? Il fallait en revenir au système des emprunts directs et indirects, par l'émission de rentes et par la création de charges vénales. Joly de Fleury emprunta donc sous ces deux formes, et quand la paix avec l'Angleterre fut signée, au mois de janvier 1783, il proposa à Louis XVI d'établir un comité des finances, qui procéderait à la liquidation des dettes provenant de la guerre et fixerait les dépenses annuelles de chaque département ministériel. En même temps il lui dévoila l'existence d'un déficit chronique, et la nécessité d'introduire l'économie dans les divers services de l'État. Le roi s'empressa de sanctionner, par un édit du mois de février 1783, les vues de son contrôleur général; mais, cédant à une intrigue de cour, il le disgraciait un mois après, et, sans prendre conseil de personne, il lui donna pour successeur Lefèvre d'Ormesson, dont il estimait la modestie et l'honnêteté.

Malheureusement d'Ormesson n'avait ni autorité, ni talent. Après avoir contracté des emprunts onéreux, obtenu quelques millions de la Caisse d'escompte, suspendu le remboursement à vue des billets de cette banque, amené ainsi une crise très préjudiciable au commerce, rompu sans en avoir le droit le bail de la Ferme générale, et mécontenté les courtisans par son esprit d'économie, il dut se retirer après sept mois de ministère.

Cette fois Louis XVI ne se mêla plus de choisir l'homme auquel il convenait de remettre le contrôle général : il se laissa guider par Vergennes et par les principaux personnages de la cour. Leur candidat était Calonne : il fit donc de lui son ministre des finances.

Calonne arrivait aux affaires avec la réputation d'un dissipateur, mais d'un administrateur plein de dextérité, fertile en ressources et hardi dans ses conceptions. Cette réputation était méritée. Ses adversaires objectaient, il est vrai, que son absence de scrupules, sa légèreté d'esprit et son extrême confiance en lui-même l'exposaient à mener presque inconsciemment la royauté aux abîmes, et leurs craintes furent justifiés par ses actes. Il parvint en effet au ministère avec un plan parfaitement arrêté dans sa tête. Il avait noté que Necker s'était couvert de gloire en procurant au Trésor uniquement par l'emprunt les ressources dont il avait besoin : donc il suivrait le même procédé. Joly de Fleury n'avait-il pas d'ailleurs soulevé une vive opposition par l'accroissement de certaines taxes? Donc il aurait soin de ne pas aggraver les contributions. Enfin, si Joly de Fleury et d'Ormesson étaient tombés du pouvoir, c'est parce qu'ils s'étaient fait à la cour beaucoup d'ennemis : donc il se créerait dans l'entourage du souverain un parti puissant, en multipliant les faveurs et en ne refusant rien aux solliciteurs. Il était, au surplus, persuadé que la France était assez riche pour supporter de grandes dépenses, et qu'un gouvernement a d'autant plus de crédit qu'il évite de paraître gêné.

Son administration fut bien celle qu'on pouvait attendre d'un ministre animé de pareilles idées. Trois ans de suite il émet un gros emprunt, et dans l'intervalle il place dans le public, en aussi grande quantité que consentent à en absorber les capitalistes, des rentes qui dépassent le montant légal d'emprunts antérieurs. Il crée

de nouvelles places de finances, des charges et des offices plus ou moins inutiles, qu'il vend à beaux deniers comptants. Il porte les anticipations, c'est-à-dire les engagements du Trésor sur des revenus non encore échus, à un chiffre qu'elles n'avaient jamais atteint. En même temps il entreprend de grands travaux publics, met à la disposition de ses collègues tout l'argent qu'ils réclament, et répand les grâces autour de lui avec une facilité qui étonne ceux mêmes qui en profitent. Il liquide peu à peu les dettes de la dernière guerre, annonce dans les préambules de ses édits fiscaux que la libération de l'État marche à grands pas, affirme de la façon la plus solennelle que la situation du Trésor n'a été à aucune époque aussi brillante, et institue une caisse d'amortissement qui, suivant lui, doit éteindre prochainement la dette publique. Favorisée par les émissions de rentes et par la création d'un certain nombre de sociétés financières ou industrielles, la spéculation donne lieu à un jeu désordonné, que le contrôleur général favorise ou poursuit, suivant les circonstances. A la suite du rétablissement de la paix, la richesse publique fait d'ailleurs des progrès qui amènent une notable plus-value dans le rendement des impositions. Bref, pendant trois ans la France vit dans l'illusion de la prospérité. Le roi n'est pas assez perspicace pour reconnaître qu'un système consistant à dépenser plus que jamais a pu difficilement changer le déficit en un excédent de recettes, et ses sujets, dépourvus de tout moyen de contrôle, croient de bonne foi l'abondance revenue dans le Trésor royal.

Il était au contraire singulièrement obéré, et ne se remplissait momentanément que grâce aux fonds qu'y versaient les prêteurs. Mais les parlements veillaient, et dès 1784 ils protestèrent contre des emprunts qui devaient un jour entraîner, qu'on le voulût ou non, une augmentation des impôts. L'année suivante ils renouvelèrent

leurs remontrances avec tant d'énergie, que Calonne fut obligé de s'avouer qu'il ne pourrait plus emprunter, sans entendre les cours souveraines lui dénier le droit de le faire et le mettre en demeure de réunir les États généraux. D'un autre côté, à force de faire des avances à l'Etat, les banquiers commençaient à concevoir de la défiance; les acheteurs de titres de rente devenaient plus rares, et pour en trouver il fallait leur allouer des intérêts de plus en plus élevés; enfin les partisans de Necker, dont le nombre avait grossi à la suite de la publication d'un ouvrage de cet ancien ministre sur *l'Administration des finances de la France*, ouvrage dont le succès avait été plus considérable encore que celui du *Compte-rendu*, fomentaient dans le public une sourde opposition contre le contrôleur général et lui reprochaient ses gaspillages. Dans ces conditions, Calonne eut le sentiment très net que les expédients qui avaient jusqu'alors suffi devaient être abandonnés, et s'inspirant des désirs de la nation, de la poussée des esprits vers le progrès, l'égalité et la liberté, il eut comme une vision de l'avenir. Au mois d'août 1786, dans un entretien avec Louis XVI, il lui révéla l'existence d'un important déficit, l'impossibilité d'emprunter davantage, l'injustice d'accabler de nouvelles taxes la classe des contribuables qui déjà ne payaient que trop eu égard à la pauvreté de la plupart d'entre eux, l'immensité des ressources que trouverait au contraire le fisc dans l'imposition des privilégiés, les facilités que leur imposition procurerait au gouvernement pour alléger quelques-uns des droits les plus onéreux au peuple, la nécessité d'habituer les Français à se mêler de la gestion de leurs intérêts collectifs et en conséquence d'instituer partout des assemblées locales et provinciales, enfin l'urgence de convoquer une assemblée des Notables du royaume, qui serait saisie de toutes ces mesures, qui se hâterait de les examiner et dont l'approbation permet-

trait au gouvernement de se passer au besoin de celle des parlements.

Louis XVI était ainsi ramené par la force des choses à une politique de réformes. Ce revirement ne lui déplut pas. Il ne se demanda pas si Calonne était entouré d'assez de considération pour décider les représentants des deux premiers ordres à renoncer à leurs privilèges pécuniaires, renonciation à laquelle le clergé s'était refusé tout récemment encore, et si, après avoir tant de fois déclaré que les finances étaient en excellent état, il jouirait d'une autorité suffisante sur les Notables pour les déterminer à combler, d'accord avec lui, un déficit qu'il avait beaucoup accru par son administration dépensière. L'entrain de son contrôleur général le domina, il partagea ses espérances et lui permit de communiquer ses projets à Vergennes et à Miroménil qui s'y rallièrent, le premier parce qu'il y vit un moyen de diminuer le pouvoir des parlements, le second parce qu'il espéra que Calonne échouerait devant l'opposition des Notables et serait, par suite, forcé de quitter le ministère. Mais Vergennes et Miroménil n'étaient pas pressés de voir se réunir une assemblée délibérante. Aussi, malgré l'insistance de Calonne, qui ne cachait plus au roi et à ses deux collègues que si on ne lui créait pas immédiatement des ressources, il ne saurait comment couvrir les dépenses des premiers mois de 1787, ils furent d'avis d'attendre et Louis XVI attendit. Enfin, dans les derniers jours de décembre, le contrôleur général obtint que les lettres de convocation fussent envoyées et que le jour de la réunion de l'assemblée fût fixé au 29 janvier 1787.

Cette nouvelle éclata en France comme un coup de foudre, et elle y excita une appréhension générale. L'opinion se répandit immédiatement que si Calonne faisait appel à des Notables, c'est parce qu'il y était contraint par la pénurie du Trésor et qu'il comptait les trouver

plus complaisants que les membres des cours souveraines. On critiqua les choix du ministre dès qu'ils furent connus, on accabla de railleries les Notables, à raison de la servilité qu'on leur supposait, on leur dénia hautement le droit de consentir à aucune augmentation des contributions, et le mot d'États généraux fut bientôt dans toutes les bouches. Les mauvaises dispositions du public devinrent plus défavorables encore, quand on sut que Calonne en était réduit à emprunter 70 millions à la Caisse d'escompte, et quand on apprit qu'afin de soutenir les cours des effets royaux à la Bourse, il avait fourni à des intermédiaires, connus comme les pires agioteurs, des sommes importantes, qui furent, du reste, perdues dans une spéculation insensée.

Les dispositions des Notables seraient-elles meilleures? Comme Calonne les avait nommés, il était supposable qu'ils hésiteraient à se prononcer contre lui. Mais il avait cru inutile de s'assurer préalablement de leur dévouement à sa personne et de leurs tendances plus ou moins libérales. Bien plus, au fur et à mesure qu'ils arrivèrent à Versailles, il ne se mit pas en relation avec eux, ne leur parla pas des projets qu'il comptait leur soumettre et ne chercha aucunement à s'entendre avec quelques-uns d'entre eux, afin qu'ils défendissent dans l'assemblée sa politique. Il commit une autre imprudence : aucun des rapports qui devaient être adressés aux Notables n'ayant été rédigé d'avance, il recula à plusieurs reprises la date de la séance d'ouverture et laissa de la sorte à une foule d'intrigues le temps de se nouer. Sur ces entrefaites, Vergennes mourut, et la disparition de ce ministre qui aurait pu le conseiller, en imposer à ses adversaires et inspirer au roi quelque fermeté, le laissa sans appui dans le ministère, car ses collègues ne cachaient pas leur hostilité. Il ne s'en émut pourtant pas, et lorsque l'assemblée se réunit le 22 février, il parla en orateur certain d'un écla-

tant succès. Mais il fut vite détrompé : l'annonce d'un déficit de plus de 100 millions frappa ceux qui l'écoutaient d'une véritable stupeur, tant on était loin de croire à une situation financière aussi compromise, et dans la capitale, dans les provinces, on l'accusa d'avoir par ses dilapidations ruiné la France. Il devint aussitôt l'objet d'une immense impopularité, et quand même ses projets auraient été bien conçus, il suffisait qu'ils émanassent de lui pour soulever une opposition unanime. Le tiers état, si intéressé pourtant à la disparition des privilèges pécuniaires, alla jusqu'à perdre de vue que Calonne en proposait l'abolition. Il aima mieux louer les Notables du courage avec lequel ils critiquaient toutes les propositions ministérielles, et ne s'aperçut pas qu'ils étaient menés par un intrigant, l'archevêque de Toulouse, Loménie de Brienne, qui ne visait qu'à supplanter Calonne. Il ne distingua même pas la manœuvre de la noblesse et du clergé qui, sous prétexte d'épargner au pays une aggravation de ses charges, voulaient éviter avant tout l'extension des impôts aux deux ordres privilégiés. En eux-mêmes les projets du ministre des finances prêtaient d'ailleurs, il faut le reconnaître, aux plus sérieuses objections; ils n'avaient pas été suffisamment étudiés, et ils soulevaient tant de questions que leur discussion menaçait de se prolonger indéfiniment. Ce n'était pas ce que Calonne avait promis à Louis XVI. Celui-ci perdit patience, et soudain il le destitua, le même jour où sur sa demande il avait disgracié un de ses principaux adversaires, le garde des sceaux Miroménil.

En réalité la chute de Calonne était l'œuvre de Brienne. Cependant l'archevêque de Toulouse ne fut pas appelé immédiatement au contrôle général. Ce poste fut confié pendant trois semaines à un vieillard sans capacité, M. de Fourqueux; puis, le 1er mai 1787, Brienne entra dans le ministère. Sa réputation d'habileté était grande, et la

voix publique le désignait depuis longtemps pour les hautes fonctions que le roi venait de lui conférer. Par malheur, jamais réputation ne fut plus usurpée. On put s'en apercevoir de suite, car, devant les Notables, Brienne ne sut que soutenir les plans de son prédécesseur, quoiqu'il les eût plus que tout autre discrédités, et après avoir fait voter un édit d'emprunt de 60 millions, il jugea prudent de clore l'assemblée, sans avoir obtenu d'elle ni l'abandon des privilèges pécuniaires des deux premiers ordres, ni une amélioration quelconque dans les ressources permanentes de l'État.

S'ils s'étaient refusés à comprendre les embarras trop réels du Trésor royal, s'ils avaient contesté sinon la réalité, du moins le montant du déficit, s'ils n'avaient consenti à sacrifier aucune des exemptions des privilégiés, les Notables avaient en revanche répandu dans tout le royaume ces deux idées : que le roi ne se considérait plus comme en droit d'imposer ses sujets suivant son bon plaisir, et que le jour où il serait vraiment nécessaire de créer de nouvelles impositions, l'intervention des États généraux deviendrait indispensable. En outre, le refus de concours opposé au gouvernement par une assemblée dont il avait lui-même choisi les membres, fut interprété comme un signe manifeste de la décadence de l'autorité royale. Il n'y avait qu'un moyen de relever son prestige : c'était de publier, au lendemain de la séparation des Notables, des édits qui auraient sanctionné les diverses réformes dont ceux-ci s'étaient entretenus. Mais Brienne, inquiet du vide qui existait dans le Trésor, ne songea qu'à créer des impôts pour combler en partie le déficit. Au mois de juillet il soumit donc à l'enregistrement du parlement deux projets d'édit, l'un établissant une contribution foncière, dite subvention territoriale, sur toutes les propriétés nobles, ecclésiastiques ou roturières, l'autre quadruplant les droits de timbre. Ces deux lois fiscales

ménageaient en somme les intérêts du tiers état, car le timbre n'est supporté que par les citoyens aisés, et les biens du clergé et de la noblesse auraient été atteints par la subvention territoriale, à l'égal des biens possédés par les bourgeois ou les paysans. Mais leur simple présentation heurtait deux préjugés enracinés dans l'esprit public par les écrits des économistes, par ceux de Necker et par maintes déclarations gouvernementales : l'un, que la France ne pouvait pas acquitter plus d'impôts qu'elle ne le faisait ; l'autre, que les revenus du roi atteignaient un chiffre assez élevé pour couvrir toutes les dépenses légitimes de l'État. Il en résulta que les projets relatifs à la subvention territoriale et au timbre excitèrent l'indignation des contribuables. Le parlement en profita fort habilement, il réclama des économies, allégua qu'elles éteindraient le déficit, proclama qu'il appartiendrait aux seuls États généraux de créer de nouvelles impositions, et refusa d'enregistrer les édits. En se faisant ainsi l'interprète du sentiment général, il acquit une popularité menaçante pour le ministère, et elle ne fit que grandir quand on vit ce dernier user de la formalité d'un lit de justice et exiler à Troyes les membres du parlement. La Chambre des comptes, la Cour des aides, se joignirent alors au parlement pour réclamer les États généraux, des désordres éclatèrent dans Paris, et Brienne, qui venait d'être nommé principal ministre, ne vit d'autre expédient pour calmer l'agitation que de rappeler le parlement et de retirer ses deux édits fiscaux.

Puisqu'il lui fallait renoncer à trouver des ressources dans l'augmentation des impôts, il résolut d'emprunter, et il présenta au parlement un projet d'édit qui autorisait une série d'emprunts pour 1787 et les années suivantes. Mais les protestations auxquelles ce projet donna lieu dans la séance du 19 novembre eurent pour conséquence l'exil du duc d'Orléans et l'arrestation de deux conseillers.

Aussitôt les parlements de province adoptèrent de violentes remontrances contre le despotisme ministériel, les pairs du royaume eux-mêmes dénoncèrent l'abus d'autorité commis au nom du roi, la crainte de la banqueroute se répandit, et de nombreux écrits parurent, les uns pour démontrer les vices des contributions existantes, les autres pour établir que le remède aux embarras du Trésor était la suppression des privilèges pécuniaires des deux premiers ordres. La publication d'un compte financier faite par Brienne au mois de mars 1788, compte qui accusait un déficit supérieur à celui avoué par Calonne, porta d'ailleurs un nouveau coup au crédit de l'État, et la réunion des États généraux apparut de plus en plus comme une nécessité.

Telle n'était pourtant pas la solution qu'envisageait Brienne. D'accord avec le garde des sceaux Lamoignon, il se crut assez fort pour procéder à une réorganisation du pouvoir judiciaire, qui aurait considérablement réduit le rôle des parlements, et qui aurait par suite débarrassé le gouvernement de la censure malveillante et souvent peu éclairée des cours souveraines. Dans un temps calme, la réforme de la magistrature eût répondu aux vœux de l'opinion publique; mais dans les circonstances où elle fut opérée, elle passa pour une entreprise despotique, on n'y vit qu'une tentative pour réduire au silence les seuls corps auxquels il appartînt en France de blâmer la mauvaise administration des ministres et de s'opposer à l'accroissement des impôts. Aussi le lit de justice tenu le 8 mai 1788 pour l'enregistrement des édits concernant la restriction des pouvoirs des parlements et la création de la cour plénière excita-t-il dans la capitale et dans les provinces une explosion de mécontentement, et un cri général s'éleva en faveur de la convocation des États généraux. Des troubles eurent lieu à Paris, à Rennes, à Grenoble, à Pau; les tribunaux s'insurgèrent contre les

nouveaux édits, et une assemblée du clergé, tout en se prononçant pour le maintien des immunités ecclésiastiques, demanda que la nation fût invitée à nommer des députés, afin qu'ils avisassent aux mesures que comportait la situation du royaume.

La politique de résistance ne réussissant pas, Brienne espéra que la promesse des États généraux lui ramènerait des partisans. Il fit donc rendre un arrêt du Conseil, en date du 8 août, qui annonça qu'ils se réuniraient au mois de mai suivant. Mais la difficulté était de gagner cette époque, car l'argent manquait et les paiements les plus urgents restaient en souffrance. Le 16 août, un arrêt du Conseil disposa qu'à l'avenir le Trésor les ferait pour partie en papier, et, deux jours plus tard, un autre arrêt attribua cours forcé aux billets de la Caisse d'escompte. C'était un commencement de banqueroute, et l'effet en fut tel qu'au bout de peu de jours le roi et la reine, malgré leur amitié pour Brienne, reconnurent impossible son maintien au ministère. Le roi n'aurait pas voulu rappeler Necker, mais cédant à la pression de l'opinion publique qui voyait en lui un sauveur, il prit le parti de le nommer ministre des finances.

Jamais nomination n'excita autant d'enthousiasme, et les premiers actes de Necker furent combinés de manière à donner pleine satisfaction aux sentiments populaires : l'arrêt du 16 août fut abrogé ; un prêt fait par la Caisse d'escompte permit de reprendre les paiements en espèces ; une déclaration royale du 23 septembre annonça que les États généraux se tiendraient au mois de janvier 1789 ; les parlements furent rétablis dans leurs fonctions et Lamoignon fut disgracié.

Mais comment seraient composés les États généraux et suivant quelles formes délibéreraient-ils? Suivrait-on les formes observées en 1614, époque à laquelle ils s'étaient réunis pour la dernière fois? Autrement dit,

seraient-ils divisés en trois chambres, une pour chaque ordre, et chacune des chambres disposerait-elle d'une voix? Ou bien au contraire les députés du clergé, de la noblesse et du tiers délibéreraient-ils ensemble? Ces questions passionnaient tous les Français, et chaque jour elles étaient traitées dans des brochures, car un arrêt du Conseil du 5 juillet précédent ayant invité les écrivains à se livrer à des recherches au sujet de la composition et du mode de délibération des États généraux, ils usaient largement de cette invitation. D'un côté l'on invoquait la tradition, la constitution de la monarchie, et la nécessité de tenir la balance égale entre les trois ordres dont se composait la nation. Dans l'autre camp, on soutenait que les privilégiés ne formaient qu'une infime minorité, qu'il était donc injuste de leur assurer la majorité dans les États généraux, que ceux-ci d'ailleurs étaient convoqués pour supprimer les abus et les privilèges, que dès lors il fallait que dans la prochaine assemblée les trois ordres délibérassent en commun, et que le tiers état comptât au moins autant de représentants que la noblesse et le clergé réunis. Entre ces deux systèmes, lequel choisir? A vrai dire, il n'y avait pas lieu d'hésiter : du moment qu'il allait réunir les États généraux et qu'il comptait effectuer des réformes, le gouvernement avait tout intérêt à marcher d'accord avec le tiers et à chercher son point d'appui dans le troisième ordre, aussi dévoué au roi que les deux premiers, et infiniment plus nombreux, plus actif, plus influent. Necker cependant n'osa pas se prononcer nettement pour ou contre le tiers. Par manque d'élévation dans l'esprit, par crainte de mécontenter la noblesse et le clergé, par désir aussi de se ménager une situation d'arbitre entre les privilégiés et les non-privilégiés, il ne trancha pas le différend qui existait entre eux. Aussi le voit-on, au risque de retarder de trois mois l'ouverture des États généraux, convoquer de nouveau les Notables,

afin d'avoir leur avis sur les difficultés que soulève la tenue de cette assemblée; observer devant eux une absolue neutralité; négliger les multiples avertissements qui lui signalent l'emportement avec lequel les habitants des campagnes et des villes réclament le vote par tête; dicter au roi un arrêt du Conseil qui accorde simplement au tiers un nombre de députés égal à celui des deux premiers ordres; enfin ne pas même régler le point de savoir comment et par qui s'opérera la vérification des pouvoirs des députés, de sorte que le conflit entre les ordres est sûr d'éclater dès le lendemain du jour où s'ouvriront les États généraux.

Il est du reste rempli de confiance dans leurs résultats. Il s'imagine le peuple français vertueux, animé de l'esprit de concorde et de sacrifice. Il ne doute pas que les représentants du clergé et de la noblesse abandonneront leurs privilèges pécuniaires, que les représentants du tiers état respecteront la supériorité sociale des nobles et des ecclésiastiques. En vain des émeutes éclatent, d'abord en Bretagne, puis en Provence et en Franche-Comté, ensuite dans la moitié des provinces et à Paris même : il ne perd pas pour cela son optimisme, recommande aux intendants, aux gouverneurs, de se montrer doux, patients, et d'éviter toute sévérité dans la répression. Il énerve ainsi l'administration, encourage la tendance à l'insubordination, et laisse l'inquiétude se répandre parmi les citoyens tranquilles, qui se persuadent que le pouvoir royal est impuissant à les protéger. On a le sentiment de traverser une sorte d'interrègne, une période après laquelle l'autorité se déplacera. Necker agit comme s'il le croyait lui-même. Il n'essaie pas de diminuer le déficit; il n'apporte aucune modification ni aux recettes ni aux dépenses normales; il profite, comme il l'a déjà fait si souvent, de la confiance qu'il inspire personnellement, pour emprunter aux banquiers, aux notaires, à la

Caisse d'escompte; enfin il prétend porter remède aux souffrances que peut entraîner pour le peuple la mauvaise récolte de 1788, et sans souci de l'excédent de dépense qu'il laissera aux États généraux le soin de liquider, il se livre à l'étranger à d'énormes achats de blé, en même temps qu'à l'intérieur il réédite des règlements surannés, qui entravent le commerce des grains, généralisent la crainte de la famine et n'empêchent pas le renchérissement du prix du pain.

Pendant ce temps les sujets de Louis XVI se préparent à nommer leurs députés aux États généraux, et ils dressent la récapitulation de leurs griefs et de leurs vœux. Avec une activité fébrile, tous ceux qui savent tenir une plume font la leçon à leurs concitoyens. Ils leur disent que le tiers état, qui jusqu'ici n'a été rien, doit être tout, qu'il compose à lui seul la nation, que les membres de la noblesse et du clergé ne sont que quelques centaines de mille contre vingt-cinq millions de roturiers, et que l'égalité doit succéder aux privilèges. Ils s'élèvent contre l'injustice des exemptions pécuniaires et somment les représentants du tiers d'exiger la délibération en commun et le vote par tête, afin que la réforme de l'impôt puisse se faire rapidement. Ils discutent les impositions en vigueur, les trouvent arbitraires et vexatoires, demandent leur suppression, préconisent l'impôt unique, et proposent, pour éteindre le déficit, la confiscation des biens du clergé. Ils s'adressent aussi aux ouvriers, aux paysans, leur dépeignent leur misère et les excitent contre un régime sous lequel les contribuables sont d'autant plus lourdement atteints par le fisc qu'ils sont plus pauvres. Bref, tout le monde en France parle, écrit, critique, rêve changements et améliorations : tout le monde, à l'exception du ministère qui garde un silence aussi imprudent que commode, ne se met pas en rapport avec le corps électoral, ne défend ni les institutions ni les impôts qui

lui paraissent indispensables à conserver, et ne trace pas un programme des réformes réalisables auxquelles les gens sages puissent se rallier. Le pays est abandonné à ses rancunes, à son inexpérience, et Necker, pas plus que Louis XVI, n'entend le sourd grondement de la Révolution qui s'avance.

Lorsque nous écrirons l'histoire financière de l'Assemblée constituante, nous exposerons les résultats qu'a eus cette politique passive. En effet, la rédaction des cahiers destinés à servir d'instructions aux députés des bailliages et les votes des représentants du tiers s'en sont profondément ressentis.

Pour le moment, notre tâche est terminée. Nous avons relevé dans la conduite journalière du gouvernement de nombreuses erreurs de jugement, une absence complète de prévoyance, une constante versatilité et une mollesse poussée à l'extrême. Toutes ces fautes ont eu dans l'avenir de terribles conséquences. Mais le récit des événements accomplis pendant les quinze premières années du règne de Louis XVI met en évidence des faits d'une bien autre portée. Il montre le système fiscal dont disposait la monarchie doublement vicieux, d'abord en ce qu'il produisait des recettes annuelles inférieures aux dépenses, ensuite en ce que l'inégalité de la répartition des impôts et l'arbitraire de leur perception rendaient malaisée la surélévation des taxes; les contribuables d'autant plus hostiles au régime des impositions que les ministres du roi, tout autant que les écrivains en vogue, en proclamaient l'injustice et reconnaissaient la nécessité d'y apporter de grandes modifications; le déficit accru par une longue guerre, dissimulé au moyen d'emprunts répétés et excitant l'indignation publique le jour où il fut connu; la nation convaincue que la suppression des exemptions pécuniaires du clergé et de la noblesse et l'économie dans les dépenses suffiraient à rétablir l'abon-

dance dans le Trésor, condamnant les privilèges au nom des principes d'égalité, et aspirant à la liberté politique, afin de se prémunir contre le désordre des finances, les gaspillages de la cour et l'incapacité des ministres; le roi enfin, investi théoriquement d'un pouvoir absolu, mais incapable de s'en servir, débordé par le progrès des idées philosophiques, promettant des réformes mais n'en accomplissant aucune, ne comprenant pas que l'organisation séculaire de la France devait être rajeunie pour répondre à des besoins nouveaux, et finalement obligé de s'en remettre au pays lui-même du soin de renouveler ses institutions. Telles sont les causes d'ordre financier qui ont amené la Révolution.

LES CAUSES FINANCIÈRES

DE LA

RÉVOLUTION FRANÇAISE

LES DERNIERS CONTROLEURS GÉNÉRAUX

CHAPITRE PREMIER

I. Importance que présentait le choix d'un nouveau contrôleur général des finances. — Considérations qui déterminent le choix de Maurepas. — Nomination de Joly de Fleury. — Ne pouvant emprunter et découvrant le déficit du Trésor, celui-ci a recours à l'augmentation des impôts. — Motifs qui décident Louis XVI à consentir à cette mesure. — L'édit d'août 1781 accroît les taxes sur les consommations. — Le parlement l'enregistre sans difficulté, mais il soulève dans le pays beaucoup de mécontentement. — Création d'un troisième vingtième en juillet 1782. — Pourquoi il valait mieux augmenter les vingtièmes que tout autre impôt. — Plusieurs parlements protestent, et celui de Besançon réclame, en 1783, la convocation des États généraux. — Les parlements ne se croient pas le droit d'imposer la nation, et le gouvernement décide de ne plus recourir au relèvement des taxes. — Rétablissement des quarante-huit receveurs généraux. — Création de deux cent quatre places de receveurs particuliers des finances. — Création d'autres places de finances et faveurs accordées aux agents du fisc. — Émission de plusieurs emprunts en rentes perpétuelles et viagères. — Le Trésor ne les place qu'à des conditions onéreuses. — II. Politique rétrograde suivie après la chute de Necker; mesures diverses qu'elle inspire et mécontentement qu'elle soulève. — A la mort de Maurepas, Louis XVI accorde sa confiance à Vergennes, qui est hostile aux réformes. — III. Joly de Fleury se flatte de trouver

dans l'économie le moyen de ne pas aggraver les charges du peuple. — En se prolongeant, la guerre d'Amérique devient impopulaire, et la signature des préliminaires de paix cause une joie générale. — Le roi et la nation s'attendent à une diminution des impôts. — Motifs qui poussent Fleury à créer un comité des finances. — Attributions de ce comité. — Cette institution n'est pas prise au sérieux. — Progrès que diverses publications font faire aux idées de liberté. — Situation financière révélée par Joly de Fleury au mois de mars 1783 ; intrigues qui amènent sa disgrâce.

I

Nous sommes aujourd'hui blasés sur les changements ministériels, et la fréquence des crises politiques qu'amène le fonctionnement du régime parlementaire les empêche en général de passionner le pays. De même, sous l'ancienne monarchie, la chute des ministres laissait le plus souvent la France indifférente ; mais pour un autre motif : ce n'est pas parce qu'ils occupaient peu de temps le pouvoir, la plupart d'entre eux restant au contraire assez longtemps en place ; c'est parce que les causes de leur nomination, comme celles de leur destitution, échappaient d'ordinaire à l'appréciation des administrés. Cependant, lorsqu'il s'agissait du contrôleur général des finances, lorsqu'on se demandait quel serait le successeur d'un ministre tel que Machault, Terray, Turgot ou Necker, l'attention publique était vivement surexcitée, et chacun comprenait que de grands intérêts dépendaient du choix qu'allait arrêter le monarque.

Louis XVI ne pouvait ignorer la gravité de l'acte qu'il avait à faire, lorsqu'il eut à pourvoir au remplacement de Necker. Il n'avait qu'à se rappeler les bruyantes manifestations de joie qui avaient salué la disgrâce de Terray et l'arrivée de Turgot au ministère, l'accueil défavorable reçu par M. de Clugny lorsqu'il avait été appelé au contrôle général,

et les éloges qui avaient au contraire retenti de toutes parts lorsque la direction du Trésor royal avait été confiée au banquier genevois. Enfin, il savait la profonde émotion qui se manifestait dans la France entière, à la nouvelle que l'auteur du *Compte rendu* rentrait dans la vie privée. Tous ces signes de l'importance attachée par les contribuables au choix de l'homme chargé d'administrer les finances publiques, auraient dû l'engager à donner la succession de Necker à quelqu'un qui fût en état de la recueillir, qui possédât la pratique des grandes affaires, et dont les talents fussent assez connus pour inspirer confiance au public. Ce n'était pas, il est vrai, chose facile, que de trouver un administrateur réunissant ces diverses qualités, mais le roi ne s'en mit pas en peine, et, plus confiant que jamais dans la vieille expérience de Maurepas, il se contenta d'attendre que celui-ci lui eût désigné le nouveau titulaire du contrôle général.

Or, d'après Maurepas, ce nouveau titulaire devait être animé de tout autres tendances que Turgot et Necker. La passion des réformes n'avait-elle pas poussé ces deux ministres, très imprudemment suivant lui, à opérer changements sur changements, à agiter les esprits et à ébranler le gouvernement ? Aussi ne voulait-il plus entendre parler d'expériences et d'innovations. Il avait donc pris le parti de n'appeler à la direction des finances qu'un ministre décidé à ne pas sortir de son rôle de gérant du Trésor royal, et incapable de nourrir d'autre ambition que celle de satisfaire aux dépenses de l'Etat. Perdant de vue que la guerre contre l'Angleterre n'était pas finie, que de grands et coûteux efforts seraient indispensables pour la terminer, et que le crédit public allait être incontestablement atteint par la disgrâce de l'homme qui avait su faire de l'emprunt le procédé habituel de son administration, il résolut d'arrêter son choix sur un candidat dont le dévoûment à sa personne serait le principal mérite. Il ne lui demandait pas de se

connaître en finances, mais d'obéir à ses inspirations, de ne contrarier en rien sa politique et de ne lui créer de difficultés ni avec la cour, ni avec les parlements. Un membre du Conseil d'Etat, Joly de Fleury, lui parut offrir, sous ces divers rapports, les meilleures garanties. « Il avait été intendant de Bourgogne. Sa famille jouissait de considération dans la robe, et depuis qu'il était conseiller d'État il s'était acquis un véritable crédit dans le Conseil, où il avait un parti très fort... Il s'était de longue main ménagé des prôneurs à la cour. Attaché à des maisons puissantes, on était bien sûr qu'il ne négligerait aucun des moyens d'en tirer parti. Il avait un appui très fort dans la personne de M[me] la comtesse de Maurepas, qui l'aimait beaucoup et qui croyait lui devoir de la reconnaissance, parce qu'il avait fait constamment profession d'être très attaché au duc de La Vrillière, son père... Sa réputation d'homme d'esprit était généralement établie [1]. » En outre, M. de Fleury comptait plusieurs de ses parents parmi les plus hauts dignitaires du parlement de Paris, et par ses relations, il jouissait d'une réelle influence sur la magistrature. « C'était, aux yeux de Maurepas, un avantage considérable, car ne voyant dans les finances qu'une guerre de chicane entre la cour et le parlement, pour lui le plus habile contrôleur général serait celui qui saurait le mieux se ménager des facilités pour faire passer les édits. Il s'était fait lui-même un point capital d'acquérir la bienveillance des parlements, et il voulait qu'à son exemple un administrateur des finances eût avec eux cette souplesse qui, par des moyens doux, obtient ce que l'autorité commanderait à peine [2]. » Enfin Joly de Fleury étant sans fortune et ne devant son élévation qu'à Maurepas, il craindrait sans nul doute de s'exposer à mécontenter son protecteur et à perdre une place aussi lucrative que le contrôle général. Toutes ces considérations

[1] Prince de Montbarey, *Mém.*, III, 271.
[2] Marmontel, *Mém.* II, 222.

déterminèrent Maurepas à se prononcer en sa faveur, et à ne pas s'arrêter devant son défaut de connaissances financières. Il proposa donc sa nomination à Louis XVI, qui l'accepta sans hésiter.

Fleury ne s'était pourtant jamais occupé des questions d'impôt et de crédit. De plus, « c'était un de ces hommes qui ne manquaient pas une occasion de déplorer la diffusion des lumières, et l'on voyait qu'il les avait haïes jusqu'à refuser d'en prendre sa part. L'administration, selon lui, devait être aussi secrète que la procédure criminelle, et le public n'avait rien à voir dans la fortune publique[1]. » Donner pour successeur à Necker un tel homme, c'était abandonner le système libéral suivi depuis le début du règne. Mais Louis XVI ne soupçonna pas qu'à l'instigation de son ministre d'État il opérait un changement de politique, et il n'attribua pas à la nomination de Fleury d'autre importance que celle d'un changement de personne.

Le vieux Maurepas savait mieux à quoi s'en tenir, et il fut assez fin pour comprendre qu'il importait d'atténuer autant que possible le mécontentement causé dans Paris par la révolution de palais dont il avait été le grand meneur. Il fit en conséquence répandre le bruit que les finances continueraient d'être dirigées d'après les principes de Necker, que tous les engagements pris par celui-ci seraient strictement observés et que Joly de Fleury n'était chargé que d'un intérim. Il attendit que la première émotion causée par le renvoi de l'auteur du *Compte rendu* fut calmée, avant de faire connaître que la désignation de son successeur était définitive, et Fleury n'obtint que le 4 juin 1781 son entrée au Conseil en qualité de ministre[2]. Le nouveau chef du dépar-

[1] Weber, *Mém.*, 91.

[2] Malgré ces précautions, Maurepas n'évita pas d'être vivement pris à partie. On lit en effet dans Bachaumont (XVII, 223) : « Les partisans de M. Necker sont furieux depuis son expulsion... Ils se permettent contre M. de Maurepas les invectives les plus atroces et osent même reprocher au roi de n'avoir pas imité dans cette occasion le bon roi

tement des finances eut également une attitude qui ne manqua pas d'habileté. Ne se faisant aucune illusion sur son incompétence, il déclara bien haut qu'il suivrait les errements de Necker. Il lui rendit même visite à Saint-Ouen, et beaucoup de gens eurent la naïveté de croire que, « ne pouvant se passer de Necker, celui-ci était toujours derrière le rideau, et que M. de Fleury avait la complaisance d'être son agent »[1]. Cette opinion, soigneusement entretenue par le ministère pendant quelque temps, ménagea la transition, et évita à la nouvelle administration des attaques qui, au début surtout, l'auraient embarrassée.

Mais la situation n'en était pas moins, en réalité, profondément modifiée. Depuis plusieurs années le Trésor ne s'alimentait que par le crédit, et le crédit tenait à la présence d'un homme dans les conseils du souverain. Cet homme parti, le crédit se resserra, les assignations, les rescriptions et les autres valeurs du Trésor ne se négocièrent plus qu'avec peine, et les caisses publiques, obligées de couvrir les dépenses nécessitées par l'entretien de plusieurs flottes, menaçaient d'être bientôt vides. Necker connaissait une foule de moyens pour se procurer de l'argent, et ses relations avec les banquiers l'aidaient à en trouver ; au contraire, M. de Fleury ne savait que faire. Les besoins du Trésor ne furent pas d'ailleurs sans lui causer une pénible surprise, car les affirmations du *Compte rendu* ne l'avaient préparé à rien de semblable. Lorsqu'il avait accepté le portefeuille des finances, il croyait, comme tout le monde, à l'existence d'un excédent. Il voulut se renseigner, consulta ses bureaux, et découvrit que cet

qu'il a pris pour modèle. Voici un quatrain dans ce genre qui fait le plus de bruit :

Monstre qui n'a que trop vieilli,
Triomphe ! L'Anglais va nous battre.
On juge au renvoi de Sully
Que nous n'avons plus d'Henri quatre !

[1] Bachaumont, *Mémoires*, XVII, 215.

excédent n'avait jamais existé que dans l'imagination de son prédécesseur, lequel ne l'avait du reste annoncé qu'en se plaçant en face d'une hypothèse qui n'existait pas, celle du rétablissement de la paix. En attendant qu'elle se réalisât, c'était malheureusement un fait acquis, qu'à raison des charges de l'état de guerre on se trouvait en présence non seulement d'un déficit énorme, mais encore de paiements à faire dans un bref délai et pour lesquels les fonds manquaient. Dans ces circonstances il n'était pas permis d'hésiter longtemps ; coûte que coûte, il fallait se créer des ressources, et, d'accord avec Maurepas, Fleury résolut d'avoir recours à l'augmentation des impôts.

Ce parti présentait des inconvénients, car on devait craindre que les contribuables n'en comprissent pas la légitimité et l'urgence, si peu de mois après que Necker leur avait solennellement déclaré que les revenus de la France dépassaient ses besoins, et qu'il n'y avait pas lieu d'établir des impositions extraordinaires. Mais plusieurs considérations d'ordre différent déterminèrent le changement de politique du gouvernement. En premier lieu, nul doute qu'on n'eût à contracter des emprunts considérables, afin de pouvoir couvrir les dépenses arriérées et pousser la guerre assez activement pour contraindre l'Angleterre à la paix. Or, la longue durée des hostilités, les alternatives de succès et de revers qui les marquaient, avaient pour conséquence forcée le resserrement du crédit. D'un autre côté, les nombreux appels qui avaient été adressés aux capitalistes par Necker et la défiance que leur avait inspirée le renversement de ce ministre, les détourneraient de prêter de l'argent à l'État, si des garanties nouvelles ne leur étaient pas données, si l'accroissement du produit des impôts n'était pas le gage de la fidélité qu'entendait mettre l'État à tenir vis-à-vis d'eux ses engagements. Enfin, depuis que Maurepas avait décidé le roi à se priver des services de Necker, il ne cessait de remplir l'esprit de Louis XVI de

préventions contre l'ancien directeur général des finances ; il critiquait tous les actes de son administration, et s'appliquait à montrer qu'elle n'avait donné aux finances du royaume que l'apparence de la solidité. La découverte du déficit fut donc pour Maurepas une excellente occasion d'attaquer cet ancien ministre, et d'insinuer au roi qu'il l'avait intentionnellement trompé, en l'entretenant d'un excédent de recettes qui n'existait pas. Il savait que Louis XVI n'avait pas cessé, depuis son avènement au trône, d'aspirer au moment où il lui serait possible de soulager ses peuples d'une partie de leurs contributions; aussi avait-il la certitude d'exciter sa colère contre Necker, s'il réussissait à le convaincre que sa gestion, jusqu'alors réputée si brillante, avait été inconsidérée, et qu'en définitive elle rendait nécessaire le relèvement des taxes. Louis XVI fut, en effet, profondément blessé, en apprenant à quel point étaient fausses les affirmations du *Compte rendu;* il ne pardonna pas au ministre qui avait abusé de sa confiance pour lui dissimuler la vérité ; il ne le considéra plus que comme un ambitieux à tenir pour toujours éloigné de ses conseils, et il consentit, quoique à regret, à ce qu'on accrût le montant des prélèvements annuels du fisc.

Afin de procurer à l'État le supplément de ressources dont il avait un besoin immédiat, le gouvernement eut recours à une augmentation des droits sur les consommations. A cet effet il rendit, au mois d'août 1781, un édit qui est motivé en ces termes : « Persuadé que nous ne pourrons procurer à nos sujets les avantages d'une paix honorable et solide qu'en continuant d'opposer à nos ennemis les plus puissants efforts, nous avons jugé nécessaire de nous assurer dès à présent un secours extraordinaire. Nous aurions désiré qu'il fût encore possible de n'employer d'autres ressources que celles de l'économie dans nos dépenses, de l'amélioration des différentes parties de finances et des emprunts. Mais les dépenses extraordinaires qui sont

la suite indispensable de la continuation de la guerre, la ferme résolution où nous sommes de remplir avec fidélité tous les engagements que nous avons pris, et la situation de nos finances, nous forcent à nous procurer de nouveaux fonds qui nous donnent les moyens de satisfaire à ces dépenses et affermissent en même temps la confiance des créanciers de notre État ». Ayant ainsi exposé les raisons qui déterminaient le roi à réclamer à ses peuples des sacrifices qu'il ne leur avait pas encore demandés, l'édit établit une imposition de deux sous par livre en sus du principal de toutes les taxes sur les objets de consommation, accrut de quatre sous par livre les droits sur le tabac, doubla ceux sur les huiles et savons et augmenta, à l'entrée de Paris, ceux sur les matériaux de construction, le sucre, et la bougie[1]. Mais afin de désarmer dans une certaine mesure l'opposition que ces nouveaux impôts allaient soulever, l'édit d'août 1781 accorda plusieurs réductions, considérées comme intéressant « plus particulièrement la classe la plus indigente ». Il réduisit les droits d'entrée à Paris sur le beurre, le bois à brûler, les faïences et verreries, les légumes secs, le fromage et le poisson; il diminua les droits d'hypothèque et ceux sur la vente des biens meubles, il supprima en certains lieux les droits réservés établis en 1768, etc.

Malgré ces atténuations, l'édit que Joly de Fleury et Maurepas avaient soumis à l'agrément de Louis XVI entrait résolument dans la voie du relèvement des taxes. Adopté quelques années ou même quelques mois plus tôt, il eût excité les récriminations du parlement; mais cette assemblée était trop satisfaite du changement opéré récemment dans le ministère, pour vouloir causer des embarras au

[1] Deux arrêts du Conseil, en date des 24 décembre 1781 et 30 janvier 1782, décidèrent, par interprétation de l'édit du mois d'août, que les droits antérieurs sur l'amidon, la poudre à poudrer, les papiers et les cartons, seraient accrus de dix sous par livre du principal.

nouveau contrôleur général. En s'associant aux vues de celui-ci, n'était-ce pas d'ailleurs pour elle un moyen de faire comprendre à la France que le directeur des finances, dont tant de personnes regrettaient encore le départ, s'était grossièrement trompé en parlant dans le *Compte rendu* d'un excédent de recettes, et que loin de laisser le Trésor rempli, il l'avait laissé à peu près vide? Le parlement enregistra en conséquence sans difficulté l'édit du mois d'août 1781. Pour Joly de Fleury, c'était un succès que d'avoir échappé aux remontrances et aux réserves qui accompagnaient d'ordinaire l'enregistrement des lois fiscales. Toutefois le public ne se montra pas aussi accommodant, et de violents murmures éclatèrent de toutes parts. On s'en prit de l'augmentation des impôts à l'impéritie de Fleury et de Maurepas, et l'on reprocha au roi d'en revenir au système de l'abbé Terray. Depuis sept ans le gouvernement avait agi comme si les impôts étaient immuables, il était parvenu à soutenir une grande guerre sans les aggraver, et ce fut pour la masse des contribuables une pénible surprise d'apprendre tout à coup que les emprunts ne suffisaient plus. Beaucoup de gens même se refusèrent à le croire, et l'opinion générale fut que si les finances n'avaient pas été confiées à des mains inhabiles, l'accroissement des contributions ne fût pas devenu nécessaire. Le mécontentement fut surtout vif dans les classes populaires[1], qui prétendirent être spéciale-

[1] L'édit d'août 1781 fut chansonné dans les rues :

> L'as-tu donc lu, ma commère,
> L'as-tu lu, c' fameux édit?
> Com' il nous savonne!
> Com' il nous rançonne!
> Si c'est du Fleuri,
> Ce n'est pas joli!

De fait, avant même que les nouveaux droits ne fussent perçus, il se produisit un renchérissement sur les objets auxquels ils s'appliquaient. « On ne commence pas encore à percevoir l'impôt aux barrières. Cependant, par un abus qu'on devrait bien arrêter, les marchands ont augmenté leurs denrées, comme si eux-mêmes y étaient déjà assu-

ment atteintes par l'élévation des droits sur les consommations, quoiqu'en réalité les deux sous pour livre renchérissent la vie pour toutes les classes de la population. Dans la bourgeoisie on se consola en blâmant l'attitude du parlement; on dit que s'il avait enregistré sans protestation l'édit du mois d'août, c'est à cause de la joie qu'il éprouvait d'être débarrassé d'un homme « qui s'y prenait bien plus adroitement que M. de Maupeou pour abattre son orgueil », et l'on eut soin de faire remarquer aux parlementaires « que si l'homme n'était plus là, ses projets et ses plans existaient, et qu'il avait montré comment on pouvait se passer d'eux[1] ». Il faut reconnaître que toute cette opposition était fort déraisonnable. Louis XVI, en effet, cherchait de nouvelles sources de revenus parce que cinq ans de guerres avaient obéré l'État, et parce qu'il n'avait chance de trouver de l'argent qu'à la condition de gager ses emprunts. Le parlement aurait donc manqué de patriotisme en protestant contre l'imposition à laquelle s'était déterminé le gouvernement[2].

Le produit des nouveaux droits sur les consommations était évalué à 30 millions de livres. Cette somme était considérable; le ministre des finances la jugea cependant insuffisante. Par un arrêt du Conseil, en date du 17 mars 1782, il augmenta les droits sur les sucres raffinés venant de l'é-

jettis. » (Bachaumont, XVII, 340.) Cet « abus » se reproduit régulièrement chaque fois qu'on relève le taux des droits sur les consommations.

[1] *Corresp. secrète*, XI, 427.

[2] Le banquier Panchaud, dans une brochure intitulée : *Réflexions sur l'État actuel du Crédit public de l'Angleterre et de la France*, félicita Joly de Fleury d'avoir eu le courage d'augmenter les impositions. Il expliqua que sous Necker la France trouvait à emprunter sans avoir à accroître le rendement des impôts, parce que les étrangers, comme les nationaux, avaient une confiance aveugle dans les mérites de cet administrateur; mais que l'insuffisance des revenus de l'État étant maintenant connue, le nouveau ministre des finances avait eu raison de recourir à des contributions qui allaient permettre d'émettre des emprunts dont le service serait parfaitement assuré. — Ce raisonnement était juste, mais il ne réussit pas à calmer la colère des contribuables.

tranger, en se fondant sur ce que les faveurs à l'exportation dont ils jouissaient dans plusieurs pays étrangers leur permettaient de se présenter sur le marché français à des prix inférieurs à ceux des sucres raffinés dans le royaume. Puis, au mois de juillet 1782, en même temps qu'il supprimait le doublement des droits sur les huiles et savons ordonné au mois d'août 1781, droits que leur exagération avait empêché de recouvrer, il fit rendre un édit établissant un troisième vingtième, à percevoir pendant la durée de la guerre et pendant les trois années qui suivraient la conclusion de la paix. Cet édit lui valut autant d'attaques que celui de 1781, mais Joly de Fleury doit au contraire être loué d'avoir bravé l'impopularité afin de créer à l'État un supplément de recettes, et en second lieu de s'être adressé à l'impôt des vingtièmes plutôt qu'à tout autre. L'écart en effet entre les revenus et les dépenses de l'État dépassait 80 millions par an, en dépit des calculs fantaisistes insérés dans le *Compte rendu* de Necker; il s'était encore accru depuis un an, à raison des emprunts qui avaient été contractés, et il ne pouvait que grandir, car la guerre n'était pas finie et le gouvernement serait certainement conduit à emprunter de nouveau. Il était donc sage de s'appliquer à diminuer le déficit, et les 30 millions attendus de l'imposition des deux sous pour livre avaient besoin d'un complément. Or, la perception d'un troisième vingtième allait y ajouter plus de 20 millions, et pour le successeur d'un ministre qui, durant quatre années, avait ouvert emprunts sur emprunts sans augmenter les contributions, c'est un mérite que d'avoir osé améliorer le rendement des impôts d'une cinquantaine de millions de livres par an. D'un autre côté, l'addition d'un vingtième aux deux autres qui existaient déjà, atteignait les privilégiés aussi bien que les non-privilégiés, ce qui était juste, car l'augmentation des impôts était une conséquence de la lutte entreprise contre l'Angleterre, et la grandeur de la France n'importait pas moins

aux deux premiers ordres qu'au tiers état. Ils devaient donc supporter leur part des charges publiques. Le peuple aurait eu le droit de se considérer comme sacrifié, si le gouvernement avait ajouté de nouveaux contingents à la taille ou renchéri les droits de gabelle, tandis que la création d'un troisième vingtième témoignait de la volonté du roi que tous les habitants contribuassent à alimenter le Trésor. On sait en effet que les vingtièmes frappaient le revenu de toutes les propriétés, en quelques mains qu'elles fussent, nobles ou roturières.

Malheureusement, la répartition de cet impôt se faisait avec un arbitraire qui amenait entre les assujettis de très grandes inégalités. Les propriétaires qui auraient été le plus en état de le payer, trouvaient le moyen d'y échapper en partie ; ils faisaient des déclarations fort atténuées de leur revenu, et l'influence que leur donnaient leur naissance, leurs relations ou leur richesse, empêchait les agents du fisc de relever les erreurs contenues dans leurs déclarations. Les petites gens, tous ceux dont on n'avait rien à craindre ni rien à espérer, étaient en revanche exposés aux recherches inquisitoriales des taxateurs, et voyaient parfois leurs cotes de contribution abusivement surchargées. Il était à craindre que ces défauts des vingtièmes ne devinssent encore plus sensibles, par le fait que les sommes à recouvrer allaient être plus importantes. Un ministre prudent aurait dû en conséquence se préoccuper d'y remédier ; pour cela il n'aurait eu qu'à imprimer plus d'activité aux vérifications des rôles qui depuis dix ans se poursuivaient dans les paroisses. Ces vérifications étaient d'ailleurs profitables au Trésor, car elles n'avaient pas seulement pour résultat de rendre la répartition plus équitable ; elles révélaient en outre beaucoup de dissimulations de revenu, et permettaient par suite de mieux atteindre la matière imposable. Mais Joly de Fleury n'était pas un administrateur assez zélé pour essayer de perfectionner l'assiette des vingtièmes. Au

contraire, il se découragea en constatant que la revision des rôles prescrite en 1772 n'avait été menée à bien que dans moins du quart des paroisses, et qu'ailleurs ce travail n'était même pas commencé. Il ordonna donc d'y renoncer, et les vérifications, grâce auxquelles l'impôt serait devenu à la fois plus proportionnel et plus productif, furent par son ordre partout abandonnées. L'administration des finances apporta du reste une regrettable mollesse au recouvrement du droit; elle rencontra un mauvais vouloir général chez les répartiteurs, et elle ne sut pas en triompher. Comme les deux premiers vingtièmes soulevaient déjà de continuelles récriminations, elle crut devoir se montrer débonnaire, et elle ne tint pas la main à ce que le troisième vingtième frappât la totalité des revenus passibles de la taxe. Beaucoup de propriétaires, à peu près sûrs que l'inexactitude de leurs déclarations ne serait pas découverte, indiquèrent faussement la valeur de leurs biens; et dans ces conditions le vingtième établi en 1782 ne rapporta annuellement que 21 millions de livres, tandis que le montant de chacun des deux autres vingtièmes était de 25 à 28 millions.

Les parlements avaient toujours été mal disposés pour une imposition qui portait en principe sur les revenus de leurs membres, de même que sur ceux des autres citoyens. Cette fois encore ils tinrent à manifester leur opposition contre les vingtièmes. Celui de Paris adopta un premier arrêté pour se plaindre de la création du troisième vingtième. Il y énonce « que les impositions, augmentées depuis vingt ans de plus de 100 millions, sont portées à un point qui rend tout accroissement ultérieur presque impossible : que si le seigneur roi daigne faire mettre sous ses yeux un calcul exact des dépenses qu'exigent les différentes espèces de biens-fonds et de leurs revenus, il reconnaîtra que la taille et ses accessoires, les deux vingtièmes et les deux sous pour livre réduisent à peu de chose ce qui reste au propriétaire et au cultivateur; que c'est cette portion, toute

faible qu'elle est, qui soutient leur courage et qui lie leurs intérêts à celui de l'État; qu'une surcharge excessive saperait le fondement de la richesse et de la prospérité nationale;... que son parlement supplie très humblement le dit seigneur roi de faire examiner dans son Conseil s'il n'est aucun moyen de suppléer aux impôts par l'économie ». Grâce à l'active intervention du premier président d'Aligre, intervention dont témoignent les lettres qu'il écrivit les 6, 8, 9 et 12 juillet 1782 au comte de Vergennes[1], le parlement finit par enregistrer l'édit, mais ce ne fut pas sans prendre un nouvel arrêté dans lequel on lit : « L'expérience, cette leçon souvent tardive, a démontré une vérité dont il n'est plus permis de douter : c'est que les impôts ont des bornes au delà desquelles ils se nuisent réciproquement; c'est que, ces bornes passées, ils ne sont plus qu'une charge pour les peuples et une ressource faible, quelquefois même illusoire pour l'État ». Dans le même arrêté, la cour affirme que le poids des contributions ne peut plus être augmenté, elle dénonce l'abus des anticipations et réclame des diminutions de dépenses qu'elle prétend faciles, surtout en ce qui concerne les pensions, dont beaucoup, « prodiguées à la faveur ou à l'intrigue, ne servent qu'à entretenir le luxe et l'oisiveté ». Il était donc visible que le parlement de Paris consentait pour la dernière fois à l'aggravation des charges publiques. Quant aux parlements de province, plusieurs se montrèrent plus mal disposés encore. Ainsi ceux de Rouen, de Dijon, de Bordeaux, adoptèrent des remontrances très fermes, dans lesquelles ils déclaraient que les tributs payés au roi par ses peuples ne pouvaient pas être augmentés sans une nécessité absolue, et que cette nécessité ne semblait pas exister. Le ministère ne céda pas devant ces remontrances, et il fit d'autorité procéder à l'enregistrement de l'édit.

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1392.

Le parlement de Besançon avait, lui aussi, protesté contre la création du troisième vingtième, et il fut comme les autres contraint à enregistrer. Mais il renouvela ses protestations, en rappelant que le droit de vérification conféré aux cours était la seule garantie que possédât la nation pour que la vérité arrivât jusqu'aux oreilles du roi, et il ajouta que le roi, qui ne commandait que par la loi, ne pouvait pas porter atteinte à ce droit. Un pareil langage rappelait celui des cours souveraines avant leur suppression par Maupeou, et il parut au gouvernement ne pas pouvoir être toléré : une députation du parlement de Besançon fut mandée à Versailles, et Louis XVI, après lui avoir adressé une sévère admonestation, fit biffer sur les registres de la compagnie ses récents arrêts. C'était un acte sage de la part du roi, de réprimer dès le début les tentatives faites par les parlements pour se mêler à la politique, et il eût été dangereux de tolérer qu'ils propageassent dans le pays une agitation factieuse. La fermeté était du reste très opportune, car à peine la députation dont il vient d'être parlé était-elle de retour à Besançon que le parlement de cette ville prit, le 17 février 1783, une délibération dans laquelle il se posa en défenseur des pouvoirs de la magistrature et des droits de la nation. Il y soutint que si les parlements n'étaient pas libres d'enregistrer ou de repousser les édits fiscaux, il dépendrait du ministre des finances et des intendants d'accabler les peuples d'impôts, et que ceux-ci n'auraient plus d'interprètes. Il dénonça les dangers que présentait, tant pour la couronne que pour les sujets, l'extension de l'autorité appartenant aux ministres, et il demanda non seulement la réunion des États de la province de Franche-Comté, mais encore la prochaine convocation des États généraux du royaume. Cet appel à la nation, motivé par l'augmentation des charges fiscales, était d'une gravité singulière; mais, heureusement pour le gouvernement, le cri poussé par le parlement de Franche-Comté ne fut pas entendu dans le

reste du pays. A Paris, ceux qui connurent l'arrêt du 17 février 1783 le trouvèrent « superbe, plein d'une excellente logique et d'une éloquence sensible et vigoureuse[1] ». Mais d'autres préoccupations absorbèrent bientôt l'opinion publique, et en général on n'attacha pas d'importance à la querelle entre le ministère et la cour de Besançon. Cependant il faut retenir que Louis XVI se vit menacé du renouvellement de la lutte qui, sous le règne précédent, avait existé entre la royauté et les corps judiciaires, dès qu'il voulut, sous la pression de difficultés financières incontestables, accroître les revenus publics et rapprocher le niveau des recettes de celui des dépenses.

C'était là pour l'avenir un symptôme inquiétant, car les protestations qui se firent entendre en 1782 et au commencement de 1783 révélaient dans la magistrature les plus fâcheuses tendances. La doctrine, en effet, qui prévalait parmi les parlementaires, c'est que le gouvernement ne devait, à aucun prix, accroître les impôts. Ils le laissaient libre d'emprunter, mais ils ne lui reconnaissaient pas le droit de prélever sur les contribuables les ressources supplémentaires qu'exigeait le service des intérêts. Cette manière de raisonner était une aberration, car un peuple qui a contracté de nombreux emprunts et qui ne les gage pas par un accroissement de recettes, finit par perdre tout crédit. Si évidente que fût l'objection, ils ne s'inclinaient pas devant elle, et séduits par le système de Necker — quoiqu'ils affichassent la haine de ce ministre, — ils n'admettaient pas que le roi fît face aux dépenses de la guerre autrement que par des émissions de rentes. Au fond, et peut-être ne se l'avouaient-ils pas à eux-mêmes, ils doutaient qu'ils eussent qualité pour autoriser de nouvelles impositions. Les idées philosophiques sur les relations naturelles entre gouvernants et gouvernés avaient pénétré

[1] *Mémoires secrets*, XXII, 170.

jusque dans les sphères de la haute magistrature, et une notable partie de ses membres considérait que la nation pouvait seule consentir des subsides plus élevés que ceux qu'elle payait déjà. L'opinion opposée dominait, bien entendu, dans les conseils de la couronne; de sorte qu'un conflit existait à l'état latent entre elle et les parlements, et qu'un redoutable problème menaçait de se poser, le jour où on serait acculé à la nécessité d'accroître les contributions. Le gouvernement le comprit, et il fut profondément impressionné par le commencement de résistance qu'il venait d'éprouver. Il se persuada que s'il augmentait de nouveau les impôts, l'attitude des parlements ne manquerait pas de faire courir à la royauté un véritable danger, et il prit la résolution de tout faire pour éviter ce danger, ou du moins pour retarder le moment où il éclaterait à tous les yeux. Non seulement Joly de Fleury et son successeur d'Ormesson s'abstinrent de tout nouvel édit fiscal; mais après eux, Calonne suivit la même politique, et quoique le déficit fût devenu effrayant lorsque tous les frais de la guerre d'Amérique eurent été liquidés, il s'abstint de recourir à de nouvelles impositions. Il fit ce qu'avait fait Necker, il emprunta sans cesse, et le résultat fut ce que l'on sait : la perte du crédit, la convocation des Notables, et finalement la convocation des Etats généraux. Avec plus de prévoyance et de fermeté, Louis XVI n'eût pas laissé le déficit grossir à ce point, et quitte à recourir à des enregistrements forcés, il y aurait obvié par le relèvement des recettes publiques. Il a donc commis une faute, mais les parlements ont encore été plus coupables de profiter de sa faiblesse pour empêcher l'adoption de mesures qui répondaient à l'intérêt véritable du pays.

Puisqu'il lui était interdit de chercher dans l'accroissement des impôts le remède à la disette du Trésor, Joly de Fleury résolut d'user des moyens ordinaires à l'ancienne fiscalité. Rapportant une des meilleures réformes de son pré-

décesseur, il commença par porter de douze à quarante-huit, en vertu d'un édit du mois d'octobre 1781, le nombre des receveurs généraux. Ces fonctionnaires étaient de gros personnages et ils disposaient d'une influence considérable; concentrant entre leurs mains tout le produit de la taille et des autres impôts directs, disposant de fonds de roulement importants et jouissant d'un grand crédit personnel, grâce à leurs relations constantes avec les principaux banquiers, ils escomptaient les valeurs du Trésor et lui consentaient souvent des avances. Mais s'ils rendaient des services à l'État, ils les faisaient payer cher, et on se souvient que Necker avait, à force d'énergie, obtenu du roi, au mois d'avril 1780, un édit portant que le service des quarante-huit receveurs généraux en exercice serait confié à une compagnie de douze receveurs seulement. Il avait de la sorte réalisé une économie et simplifié la comptabilité, sans diminuer l'efficacité de l'intervention des receveurs généraux, car, tout en étant quatre fois moins nombreux, leur crédit était resté le même. Ces avantages n'empêchèrent pas Joly de Fleury de ramener les receveurs généraux à leur ancien chiffre. Il n'ignorait pas que les places qu'il créait étaient non seulement inutiles[1], mais onéreuses pour l'État; cependant il défit l'œuvre de Necker, et cela pour deux motifs. Tout d'abord, comme les quarante-huit receveurs généraux auraient à fournir chacun un cautionnement dont le taux variait de 400,000 à 1,280,000 livres, il estima qu'étant donnés les embarras financiers au milieu desquels il se débattait, la recette exceptionnelle de trente millions de livres à provenir du versement des cautionne-

[1] Il essaya pourtant de présenter comme une mesure commandée par le bien du service l'abrogation de la réforme de 1780. Dans le préambule de l'édit du mois d'octobre 1781, il prétendit que « malgré le zèle et l'intelligence » de la compagnie des douze receveurs généraux des finances, elle ne pouvait pas suivre la correspondance multipliée à laquelle donnaient lieu la recette et la dépense des impositions dans vingt-quatre généralités, et « qu'il lui serait difficile de maintenir l'ordre dans la comptabilité et l'économie dans les dépenses ».

ments valait la peine de ne pas être négligée; ensuite il comptait satisfaire d'ardentes sollicitations et certains intérêts particuliers, en quadruplant le nombre des receveurs généraux. Le procédé suivi en cette circonstance par le ministre des finances était un retour à de fort anciennes pratiques. Que de fois, en effet, la monarchie n'avait-elle pas multiplié les places de finances et inventé des offices plus ou moins ridicules, afin que leur prix de vente et les cautionnements des nouveaux titulaires amenassent quelque argent dans le Trésor épuisé! Pendant les dernières années du règne de Louis XV, ce moyen de battre monnaie avait été fréquemment employé; aussi les Français n'en avaient-ils point perdu le souvenir, et étaient-ils opposés aux créations de nouvelles charges. Ils murmurèrent[1], et ils se refusèrent à voir un avantage pour le pays dans la création de quarante-huit places héréditaires et vénales, dont les titulaires auraient à opérer alternativement, à raison de vingt-quatre par année, la perception des contributions directes, toucheraient sur le montant de leur finance un intérêt annuel de 5 0/0 et retiendraient pour leurs honoraires trois deniers par livre sur toutes les sommes dont ils feraient le recouvrement.

Le contrôleur général, au contraire, trouva très commode de se procurer des ressources de cette façon, et tant de gens l'engagèrent à rétablir les places récemment supprimées par Necker, en offrant, s'ils les obtenaient, d'en verser de suite la finance, qu'il résolut de ne pas se borner à ce premier édit. Il en publia donc un second, par lequel il doubla le nombre des receveurs des tailles. Turgot avait

[1] « Les trésoriers généraux seront réinstallés dans leurs places, le tout pour leurs écus, disent-ils, mais nous croyons un peu que ce sera pour les nôtres. Les affaires vont à merveille, dit le Parisien, car il ne s'agit plus à présent que de *recréations*. On s'attend à voir bientôt tous ces ressuscités convaincre le peuple que s'ils financent aujourd'hui avec tant de joie, c'est parce qu'ils n'ont en vue que son bien. » (*Corresp. secrète*, 15 oct. 1781, XII, 99.)

trouvé deux de ces agents dans chaque circonscription; ils avaient les mêmes fonctions et accomplissaient la même besogne, mais leurs caisses et leurs écritures étaient distinctes, car l'un était chargé des recouvrements des années paires, et l'autre de ceux des années impaires. Cette dualité de services était la cause d'une grande complication dans les comptes et nuisait aux taillables, en les exposant aux poursuites exercées à la fois par les deux receveurs[1]. La suppression des receveurs alternatifs avait donc été une des meilleures réformes de Turgot, et elle avait été accueillie dans les campagnes avec reconnaissance. Mais Fleury s'aperçut qu'en l'abrogeant il deviendrait d'un seul coup maître de plus de 200 places, pour lesquelles il était sûr de ne pas manquer d'acheteurs. Il fit en conséquence signer au roi, au mois de janvier 1782, un édit par lequel il remplaça les 204 receveurs des tailles et impositions par 408 receveurs particuliers des finances; deux offices furent créés par élection ou bailliage, et il fut stipulé que leurs titulaires exerceraient leurs fonctions alternativement, une année sur deux. La finance à verser par les receveurs particuliers fut fixée par un arrêt du Conseil, en date du 18 mai 1782, à 32,659,000 livres, en augmentation de 4,676,000 livres sur celle des 204 receveurs des tailles et impositions : ce supplément de quatre millions et demi fut, suivant l'usage, rémunéré par des intérêts annuels calculés sur le pied de 5 pour 100.

La création des offices parut à Joly de Fleury un mode d'emprunt si avantageux, qu'il ne s'en tint pas aux édits d'octobre 1781 et de janvier 1782. Il rétablit les charges de trésorier général et de contrôleur général de la Maison de la reine (édit d'octobre 1781); puis il institua quatre offices de contrôleurs des dépenses de la Maison du roi servant par quartier, c'est-à-dire devant se remplacer l'un l'autre

[1] Voir notre volume *Les Ministères de Turgot et de Necker*, 108.

tous les trois mois, et fixa la finance de chacun de ces offices à 50,000 livres (édit de janvier 1782); il fit revivre la charge de trésorier des offrandes et aumônes (édit de mai 1782); il augmenta de 25 le nombre des places de trésorier dans le bureau des finances de Paris (édit de juin 1782); enfin il créa une charge de trésorier général alternatif des dépenses de la guerre, moyennant une finance de 1,600,000 livres, et une autre charge semblable pour les dépenses de la marine, moyennant une finance de 1,200,000 livres (édits de juin 1782)[1]. Plus tard il restitua aux officiers « de la bouche » et « du commun » dans la Maison du roi la jouissance des privilèges dits de commensaux, qui leur avaient été retirés en 1780 (lettres patentes du 25 novembre 1782): opération détestable, car en échange des sommes modiques payées par les propriétaires d'offices, elle leur conférait des exemptions d'impôts qui diminuaient les revenus annuels du Trésor. A l'exemple de Terray, Fleury chercha aussi des recettes extraordinaires dans l'augmentation de la valeur des charges de diverses catégories d'agents financiers; ainsi il accrut le prix des places des receveurs des impositions de la ville de Paris, et força ces receveurs à verser immédiatement la plus-value attribuée à leurs offices (édit de septembre 1782). Il négocia également avec les receveurs généraux, et il en obtint un secours important: ils s'engagèrent à ne pas réclamer le paiement d'une tren-

[1] Dans l'intérêt du Trésor, le contrôleur général prononça toutefois quelques suppressions d'offices. Ainsi uné dit d'avril 1782 supprima ceux des contrôleurs provinciaux et contrôleurs ordinaires des guerres; il est motivé de la façon suivante: les contrôleurs n'ont plus, depuis le siècle dernier, aucune fonction à exercer; aussi « leurs offices ne sont actuellement recherchés qu'à cause des privilèges qui leur ont été accordés, et ces privilèges, que l'on acquiert par une finance très modique, ne sont pas moins préjudiciables à nos finances qu'à nos sujets taillables ». — D'autres édits, du mois d'octobre 1782 et du mois de février 1783, déclarèrent éteints les offices de payeurs des gages de la Grande Chancellerie, du Parlement et de la Cour des aides, celui de trésorier des Ponts et chaussées, et ceux de receveurs de l'élection de Paris.

taine de millions qui leur étaient dus par l'État, et à prêter sans intérêts cette somme au roi, jusqu'au jour où elle leur serait remboursée.

D'un autre côté, comme il était continuellement aux abois et obligé tantôt de presser les recouvrements, tantôt de de demander des avances aux régisseurs et fermiers généraux, il fit au personnel des administrations financières, afin d'exciter son zèle et de récompenser ses services, des faveurs préjudiciables tant à l'Etat qu'aux particuliers. C'est ainsi qu'au mois d'octobre 1781, il donna des ordres pour que l'exemption des vingtièmes, qui profitait aux agents préposés à la levée des impôts, fut scrupuleusement observée, et pour que les sommes qui auraient pu être exigées de quelques-uns d'entre eux leur fussent restituées. Puis, au mois de décembre 1782, il soumit à la signature du roi des lettres patentes qui déclarèrent insaisissables les remises et gratifications des employés des fermes et des régies. Enfin il décida l'assemblée du clergé à porter à 16 millions son don gratuit, qui souvent avait été moins considérable. Mais il s'engagea, par compensation, à rembourser annuellement au clergé, sur ses prêts antérieurs, 1,200,000 livres, au lieu de 500,000, engagement qu'il ne dut consentir que sous la pression de la nécessité, attendu qu'il enlevait à l'État plus que le bénéfice d'une légère amélioration dans le montant du don gratuit.

Tous ces petits moyens étaient fort au-dessous des besoins auxquels le ministre des finances avait à faire face; ils constituaient des expédients sans valeur réelle et ne le dispensaient pas d'avoir recours aux emprunts. Il emprunta, en effet, de deux manières. Indirectement, il obtint par l'intermédiaire de la ville de Paris et des pays d'État, en 1781, 15 millions d'une émission de rentes sur l'Hôtel de Ville, 15 autres millions d'un emprunt du Languedoc, et 12 millions d'un emprunt de la Bretagne; en 1782, 3 millions d'un emprunt de l'Artois, 1 million d'un emprunt de la

Bresse et du Bugey, 4 millions d'un emprunt de la Provence et 10 millions d'un emprunt de la ville de Marseille ; en 1783, 3 millions d'un emprunt de la Bourgogne et 9 millions d'un emprunt du Languedoc[1]. Ces 72 millions n'étaient pour le Trésor royal qu'un secours insuffisant. Joly de Fleury emprunta donc directement au nom de l'État. Un premier édit, du mois de janvier 1782, créa pour 7 millions de rentes viagères, représentant un capital de 70 millions ; un second édit, promulgué au mois de décembre de la même année, autorisa la création de 10 millions de rentes perpétuelles. Afin d'exciter les capitalistes à apporter leur argent, le préambule de l'édit de janvier 1782 eut soin de rappeler que le roi s'était décidé à « augmenter ses revenus de manière à offrir un nouveau gage de sûreté aux créanciers de l'État », et il promit qu'après le rétablissement de la paix on s'occuperait à la fois de diminuer les charges des contribuables et d'amortir la dette publique. Ces perspectives si consolantes étaient malheureusement lointaines ; aussi, pour attirer les fonds des prêteurs, le ministre avait-il cru devoir adopter des conditions d'emprunt particulièrement onéreuses pour le Trésor. Les rentes viagères purent être acquises soit à 9 pour 100 sur deux têtes, sans distinction d'âge, soit sur une seule tête, à raison de 10 pour 100 jusqu'à cinquante ans, de 11 pour 100 jusqu'à soixante ans, et de 12 pour 100 à partir de soixante ans. Les souscripteurs eurent en outre la faculté de se faire délivrer, en échange de leur argent, des titres au porteur productifs d'un intérêt de 5 pour 100 et susceptibles d'être, dans un délai de quatre ans, convertis en rentes viagères. Quant à l'édit de décembre 1782, relatif à la création de dix millions de rentes perpétuelles à 5 pour 100, son préambule annonçait que le roi s'était déterminé à cette création « pour manifester, dès à présent, son intention d'amortir successivement les

[1] *Arch. nat.*, K, 885.

dettes de l'État, même celles contractées avant l'époque de son règne qui ne sont pas comprises dans l'ordre des remboursements », et que les mesures étaient prises pour que les capitaux du nouvel emprunt fussent amortis en quatorze ans. Le ministre des finances, tout en adoptant le taux de 5 pour 100 pour cet emprunt, avait parfaitement compris qu'il ne pouvait être que nominal, et qu'à moins de grandes facilités données aux acquéreurs de rentes, celles-ci ne se placeraient pas. En conséquence, il permit de les acheter moitié en argent, moitié en papier, ou comme on disait alors, en contrats. Ces contrats étaient des titres de rentes antérieurement émises et plus ou moins dépréciées. Il y en avait un grand nombre en circulation et ils encombraient le marché. Ils furent reçus en paiement de l'emprunt de décembre 1782 pour leur valeur nominale, légèrement diminuée. De cette façon on relevait leur cours et on était sûr d'en éteindre une notable portion, car les rentes anciennes apportées en paiement au Trésor devaient être remplacées par de nouveaux titres. L'opération ainsi comprise débarrassa la Bourse des valeurs qui l'alourdissaient. Elle favorisa, il est vrai, l'agiotage et ne procura qu'en apparence à l'État de l'argent à 5 pour 100, mais elle assura le placement d'une partie de l'emprunt. Si le Trésor ne toucha en argent que la moitié des rentes souscrites, la hausse qui survint sur ses anciens effets rendit quelque faveur aux billets qu'il émettait chaque jour, et ceux-ci purent se négocier avec moins de perte [1].

Les conditions que nous venons de faire connaître n'en jettent pas moins un triste jour sur la situation du crédit public, pendant l'administration de Joly de Fleury. La France qui, sous celle de Necker, plaçait si aisément ses rentes perpétuelles et viagères, et à laquelle on supposait

[1] D'après les cours de la Bourse, les rescriptions, qui étaient la meilleure valeur du Trésor, perdaient 8 1/2 pour 100 en juillet 1782, et 6 pour 100 seulement au mois de décembre.

des ressources inépuisables, semblait maintenant avoir perdu confiance en elle-même, et à la veille de clore par un traité de paix sa longue lutte contre l'Angleterre, elle en était réduite à tenter par l'appât de gros intérêts et de gains immédiats les banquiers et capitalistes qui voudraient bien acquérir des rentes sur l'État.

II

Comment expliquer ce phénomène ? C'est que, depuis le mois de mai 1781, un très grand changement s'était opéré dans l'opinion publique. En effet, après que l'auteur du *Compte rendu* eut été renversé du ministère, les partisans des réformes se sentirent profondément découragés. Déjà ils avaient été troublés, quelques années auparavant, par la chute de Turgot ; mais quand ils virent Louis XVI sacrifier à son tour Necker, ils reconnurent que le roi, si bien intentionné qu'il fût, était incapable d'opérer les changements qu'ils croyaient indispensables ; et se renfermant dans une opposition sourde, ils attendirent que les événements forçassent la royauté à reprendre son œuvre de rénovation sociale et politique. En revanche, tous les partisans du *statu quo* reprirent courage et comprirent qu'ils devaient se hâter de profiter du revirement politique qui venait de s'opérer. Une véritable campagne de réaction, encouragée par le garde des sceaux Miroménil et appuyée par les parlements, commença donc aussitôt après la chute du directeur général des finances ; et nous devons en rappeler sommairement les principaux incidents, en raison des mécontentements qu'ils occasionnèrent dans l'opinion publique.

Parmi les écrits philosophiques parus depuis dix ans, il en était un, tombé aujourd'hui dans un oubli absolu, mais qui n'en avait pas moins soulevé « un enthousiasme géné-

ral »[1], c'était l'ouvrage de l'abbé Raynal intitulé : *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes.* Il condamnait avec la plus grande vigueur l'esclavage et l'exploitation des nègres par les blancs, mais là n'était pas la cause de son succès : on le lisait surtout à cause des déclamations qu'il contenait contre le pouvoir absolu des rois et contre les enseignements des prêtres. Un arrêt du Conseil rendu en 1772 en avait ordonné la suppression, mais il avait continué de se vendre librement, et plusieurs éditions en avaient été tirées. L'assemblée du clergé avait en vain appelé sur le livre de l'abbé Raynal les sévérités du bras séculier ; tout en réprouvant les théories qui y étaient développées, Necker avait empêché qu'il ne fût poursuivi, parce que, suivant lui, les auteurs avaient le droit d'exprimer leur pensée, même en usant d'une regrettable exagération de langage. Mais quelques jours à peine après sa démission, le parlement sévit avec rigueur contre l'ouvrage dont se plaignait le clergé. Il le condamna au feu, et il prononça contre l'abbé Raynal la prise de corps et la confiscation des biens. La violence des déclamations contenues dans les dernières éditions de l'*Histoire philosophique* explique la sévérité de cette sentence ; néanmoins les circonstances dans lesquelles intervint l'arrêt du parlement le firent en général interpréter comme un acte de persécution contre la liberté d'écrire, et aux yeux de beaucoup de braves gens l'abbé Raynal passa pour un martyr.

En même temps fut prise par l'administration militaire une décision d'une gravité exceptionnelle. Un règlement, en date du 22 mai 1781, exigea, en effet, que, pour obtenir le grade d'officier, soit dans l'infanterie, soit dans la cavalerie, tout sujet du roi fournît devant le sieur Chérin, généalogiste de Sa Majesté, les preuves d'une noblesse remontant

[1] Comte de Ségur, *Mémoires,* I, 150.

à quatre générations ; une seule exception était faite à cette règle en faveur des fils de chevaliers de Saint-Louis. Le règlement du 22 mai fut adopté, malgré l'opposition du maréchal de Ségur, ministre de la guerre ; il avait été préparé par une commission composée de vingt-quatre inspecteurs de cavalerie et d'infanterie, auxquels une foule de nobles avaient signalé que ne pouvant, sans déroger, entrer dans aucune autre carrière que celle des armes, ils s'en voyaient pour ainsi dire exclus, par suite de la facilité avec laquelle des roturiers obtenaient les certificats de noblesse, exigés par les ordonnances de tous ceux qui briguaient le rang d'officier. L'administration avait l'habitude de s'en rapporter aux certificats qui lui étaient remis, pourvu qu'ils fussent signés de quatre gentilshommes, et un grand nombre, paraît-il, étaient obtenus à prix d'argent. Saisie de ces plaintes, la commission des inspecteurs les avait trouvées fondées, et non seulement elle avait résolu d'y faire droit, mais elle avait proposé d'exclure de l'armée les membres des familles anoblies depuis moins de quatre générations. Lorsqu'il soumit au conseil du roi le projet des inspecteurs, le ministre de la guerre en combattit les conclusions et il démontra qu'elles n'étaient pas en rapport avec les mœurs, qu'elles irriteraient le tiers état, devenu le corps le plus instruit et le plus riche de la nation, et qu'elles n'étaient pas utiles à la noblesse, « sûre par sa position, par son crédit, d'obtenir la préférence pour le plus grand nombre des nominations ». Mais son opinion ne prévalut pas, il reçut du roi l'ordre de signer le règlement, « et cette ordonnance devint le but principal vers lequel se dirigèrent tous les traits de la malveillance, et d'une haine déjà trop vive de l'ordre plébéien contre celui de la noblesse[1] ». L'exclusion injustifiable prononcée contre les membres du tiers état, et l'interdiction qui leur était

[1] Comte de Ségur, *Mémoires*, I, 159, 160.

faite de parvenir à l'épaulette excitèrent, en effet, un mécontentement général, tous les mémoires du temps le constatent, et les réclamations qui furent dirigées par les cahiers de 1789 contre le règlement de 1781 prouvent avec quelle ardeur la classe bourgeoise aspirait à pouvoir servir sa patrie dans les mêmes conditions que la noblesse.

Au surplus, ce n'est pas seulement en ce qui concerne l'armée que les privilégiés cherchèrent à restreindre les empiétements du tiers état. Se sachant menacés par les aspirations de la masse de la nation vers l'égalité civile, et espérant d'autre part pouvoir compter sur les sympathies de l'autorité centrale, depuis que celle-ci s'était soustraite à l'influence des novateurs, ils multiplièrent en tous sens leurs efforts, afin de garantir et même d'améliorer la situation des deux premiers ordres. « Des dispositions réglementaires prises à huis clos par chacune des cours souveraines, et sur lesquelles le gouvernement s'empressait de fermer les yeux [1] », réservèrent aux nobles et aux anoblis comptant au moins deux degrés de noblesse, les places de conseiller et de président. Dans les provinces, les propriétaires de droits seigneuriaux qui n'osaient plus, depuis plusieurs années, poursuivre la rentrée de ces droits impopulaires, reprirent confiance et firent valoir des prétentions que les paysans croyaient souvent tombées en désuétude. « D'une extrémité de la France à l'autre, on voit les seigneurs vérifier leurs titres, renouveler leurs terriers, exhumer des créances auxquelles leurs prédécesseurs avaient eu la sagesse de renoncer, en imaginer de nouvelles, braver la résistance de leurs débiteurs, entamer avec eux des procès sans fin, des luttes sans merci. De toutes parts apparaissent des commissaires à terrier, des agents d'affaires, de soi-disant feudistes, alléchés par l'appât de cette nouvelle curée. Ils proposent d'entreprendre l'opé-

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 27.

ration à forfait, pourvu qu'ils touchent une large part de bénéfice. Ce sont des gens rompus aux chicanes du métier, accoutumés à tirer la quintessence de la moindre seigneurie; et comme on les sait poussés par le courant du jour, soutenus par la jurisprudence intéressée des parlements, ils obtiennent, moitié par contrainte, moitié par persuasion ou par opiniâtreté, des déclarations, des aveux, des reconnaissances qui élèvent le montant des droits féodaux à un taux jusqu'alors inconnu »[1]. Ainsi traqués par leurs seigneurs et obligés d'acquitter des servitudes et des redevances qui rendaient plus onéreuse l'exploitation de leurs champs, les paysans trouvèrent d'autant plus lourdes les augmentations d'impôts auxquelles le roi avait dû consentir, et la désaffection qu'ils éprouvaient pour des institutions sous lesquelles ils se sentaient opprimés ne fit que grandir.

Enfin le clergé crut opportun de profiter, lui aussi, des tendances nouvelles du pouvoir. Il s'était plaint, dans son assemblée de 1780, « des atteintes multipliées et des assujettissements de toute espèce » éprouvés par ses biens, auxquels, disait-il, « on ne peut porter préjudice sans tarir la source de ses dons et affaiblir le gage de ses engagements », et il avait demandé au roi de résoudre en sa faveur une difficulté relative à la perception des dîmes. C'était la question de savoir si les cultures nouvelles, telles que les luzernes et les pommes de terre, étaient soumises à la dîme. Les cultivateurs mettaient un véritable acharnement à soutenir qu'elles en étaient affranchies, et certains parlements, par exemple ceux de Rouen et de Toulouse, leur donnaient raison. Tant que Necker fut ministre, les doléances du clergé ne furent point écoutées; mais l'assemblée de cet ordre les ayant renouvelées en 1782, des lettres patentes du 16 mars 1783 décidèrent que la dîme était due sur les luzernes, trèfles et pommes de terre: ce

[1] Chérest, *op. cit.*, I, 49.

fut dans les campagnes une sérieuse cause d'irritation, et le gouvernement n'eut même pas l'avantage de pouvoir espérer que le sort des prêtres exerçant dans les villages le ministère sacré en serait amélioré. Ainsi que nous avons eu l'occasion de l'exposer dans notre premier volume, ce n'était pas eux qui touchaient les dîmes. Elles ne profitaient qu'aux gros décimateurs, évêques et bénéficiers; quant aux curés et vicaires de campagne, ils en étaient réduits au modique salaire que leur payaient leurs supérieurs ecclésiastiques. Aussi trouvaient-ils très pénible l'existence qui leur était faite.

On se souvient sans doute qu'en 1780 un certain nombre de curés à portion congrue s'étaient efforcés d'attirer sur leur misérable position l'attention du gouvernement, et que Necker, afin de manifester sa gratitude à l'Assemblée du clergé qui venait de lui accorder un subside extraordinaire, avait fait supprimer leur mémoire par un arrêt du Conseil. Après la disgrâce de ce ministre, des curés de la Provence et du Dauphiné se figurèrent qu'ils avaient chance d'être mieux écoutés; ils tinrent des réunions et imprimèrent des mémoires, à l'effet de faire ressortir l'insuffisance des sommes qui leur étaient attribuées à titre de portion congrue. C'était mal connaître les dispositions du nouveau contrôleur général et de ses collègues: ils s'empressèrent en effet de présenter à la signature du roi une déclaration qui renouvela, le 9 mars 1782, aux curés du royaume, la défense de s'assembler sans autorisation, et qui blâma les pétitionnaires pour avoir inséré dans leurs mémoires « des expressions contraires au respect qu'ils doivent aux évêques leurs supérieurs ». En prenant ainsi parti contre le bas clergé, la royauté poussa beaucoup de ses membres à se souvenir que, quoique appartenant à l'ordre ecclésiastique, ils sortaient du peuple et étaient, non moins que les citoyens du tiers état, victimes des privilèges. Le jour où elle appela les trois ordres à dresser les cahiers de leurs vœux et de

leurs griefs, elle eut à regretter de s'être aliéné le dévoûment des habitants et des prêtres des campagnes.

A partir du milieu de l'année 1781, les mesures les plus rétrogrades se succédèrent donc presque sans interruption, et dès lors il n'est pas étonnant qu'aux espérances de rénovation sociale qu'avait fait naître la politique des Turgot et des Necker, eussent succédé dans beaucoup d'esprits le découragement et la défiance de l'avenir. La plupart des Français capables de penser restaient, il est vrai, persuadés que les améliorations par eux rêvées s'accompliraient tôt ou tard, car à aucune époque la foi dans les destinées brillantes promises par certains philosophes à l'humanité n'a été aussi vive ; et ils étaient innombrables les sujets de Louis XVI qui, suivant les expressions de l'un d'eux, l'abbé Morellet, « supposaient les hommes justes et bons, et étaient fermement convaincus que cette terre deviendrait incessamment, par le progrès des lumières et de la vertu, un séjour de paix et de félicité parfaite »[1]. Néanmoins ils ne pouvaient pas ne point s'apercevoir que le système qui avait prévalu depuis le début du règne était changé, et qu'une orientation nouvelle allait, pendant un temps indéderminé, être imprimée à la marche du gouvernement. Ils avaient eu un moment l'espoir, lorsque Maurepas mourut, le 21 novembre 1781, que le roi, revenant à ses sentiments antérieurs et donnant un nouveau témoignage de versatilité, appellerait au ministère soit Necker, soit Loménie de Brienne, archevêque de Toulouse. Mais l'ancien directeur général des finances avait été récemment dénoncé à Louis XVI avec tant de succès par le comte de Maurepas comme indigne des bontés du souverain, que celui-ci n'eut pas un instant la pensée de lui rendre son portefeuille. Quant à Brienne, ses relations avérées avec les philosophes et les économistes, l'incrédulité dont il faisait parade, et la

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 20.

réputation de bon administrateur qu'il s'était acquise dans les États du Languedoc, lui attiraient les sympathies du parti des réformateurs. Mais, précisément pour ces motifs, et aussi parce que Louis XVI répugnait, en souvenir du rôle joué sous son aïeul par le cardinal de Fleury, à faire d'un prélat un secrétaire d'État, Brienne, quoique appuyé par la reine, n'avait pas été choisi comme successeur de Maurepas [1].

Louis XVI avait d'ailleurs déclaré qu'il entendait dorénavant régner par lui-même. « Depuis un certain temps, écrivait Mercy, le roi montre quelque envie d'être le maître; il montre beaucoup de crainte qu'on ne le croie gouverné... Il craint les gens d'esprit et de génie, il se persuade qu'ils sont trop inquiets, entreprenants. Il se contente de brusquer ses ministres, quelquefois fort rudement, lorsqu'ils commettent des fautes dont il puisse s'apercevoir, et moyennant cette méthode il croit régner [2]. » Louis XVI se crut donc, après sept ans de souveraineté, apte à gouverner. Mais il

[1] Brienne, dévoré d'ambition, manœuvrait depuis longtemps pour arriver au ministère. Il s'était fait recommander auprès de Marie-Antoinette et du comte de Mercy par l'abbé de Vermond, dont il avait été jadis le protecteur et qui lui avait voué une vive reconnaissance. A la reine comme à l'ambassadeur d'Autriche, il affirmait son dévoûment absolu au système de l'alliance franco-autrichienne, et Mercy s'exprime sur son compte, en écrivant à l'impératrice Marie-Thérèse, dans les termes les plus flatteurs. Lors de son voyage en France, Joseph II eut avec Brienne plusieurs entrevues qui lui donnèrent « une haute idée » de l'archevêque de Toulouse. Un an avant la mort de Maurepas, Marie-Antoinette, sur les conseils du comte de Mercy, engageait déjà le roi à songer à lui pour le ministère. (*Corresp.* de Mercy avec Marie-Thérèse, lettres des 14 octobre et 18 novembre 1780, III, 479, 491.) — D'après le comte de La Marck, la reine parla à Louis XVI, après le décès de Maurepas, en faveur de Brienne, et il continue ainsi : « J'ai connu avec certitude la réponse que le roi lui avait faite. Le roi répondit qu'il ne fallait appeler ni archevêque ni évêque au ministère, parce que, dès qu'ils y arrivaient, ils visaient au cardinalat, et qu'une fois parvenus à cette dignité ils élevaient dans le Conseil des prétentions d'importance et de préséance qui les conduisaient à être premiers ministres, et que c'était pour cette raison qu'il ne voulait pas de M. de Brienne au Conseil, attendu qu'il ne voulait pas avoir de premier ministre ». (*Correspondance de Mirabeau et de La Marck*, I, 50.)

[2] *Correspondance de Mercy et de Joseph II*, I, 85, 150.

ne fut pas long à sentir que sa volonté était faible, qu'il ne savait pas prendre un parti et qu'il avait besoin de conseils. Son irrésolution naturelle le porta en conséquence à chercher de nouveau un guide, et il plaça sa confiance dans son ministre des Affaires étrangères, le comte de Vergennes. Diplomate consommé, joignant à une vaste expérience l'amour de son pays, habile à en sauvegarder les intérêts au milieu des négociations les plus difficiles, doué de prudence et de fermeté, Vergennes sut diriger brillamment notre politique extérieure. Mais « connaissant peu les affaires intérieures du royaume, jugeant mal les dispositions des esprits, persuadé que le gouvernement par excellence est le gouvernement absolu, il ne pouvait éclairer son maître sur les véritables moyens d'administrer le royaume et de prévenir les troubles dont on n'était plus séparé que par un petit nombre d'années » [1]. Vergennes avait de la suite dans les idées et il était trop loyal pour sacrifier ses convictions à la recherche de la popularité. Il maintint donc Louis XVI dans la voie où Maurepas l'avait fait entrer après la disgrâce de Necker, et il le détourna de consentir à des concessions libérales qui, sous prétexte de détruire certains abus, auraient compromis, à son sens, l'autorité royale.

III

Si peu soucieux que fût Joly de Fleury de se ménager les faveurs de l'opinion publique, il ne s'interdisait pas cependant d'user, pour la séduire, des procédés qui avaient réussi à Necker. Ainsi, ayant étudié un projet de réorganisation de la musique du roi qui comportait une certaine économie et qui réduisait de 499,000 à 259,000 livres la dépense annuelle, il fit précéder l'édit de mai 1782 contenant

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI,* I, 291.

cette réforme, d'un préambule dans lequel il prêtait au roi le langage suivant : « Nous n'avons cessé de nous occuper des moyens d'alléger le poids de l'impôt que les circonstances d'une guerre juste ont rendu indispensablement nécessaire ; mais si nous sommes privé de la douce satisfaction de le diminuer d'une manière sensible, nous avons au moins celle de ne le point augmenter malgré les dépenses énormes auxquelles nous sommes forcé, et de trouver dans l'économie des objets qui nous sont personnels, partie des secours extraordinaires dont nous avons besoin ». En dépit de ces belles phrases, les Français, qui avaient applaudi unanimement aux économies réalisées par Necker dans les dépenses de la maison du roi, se montrèrent très froids pour l'édit de mai 1782 : c'est que le préambule leur parut louer bien à tort le gouvernement de n'avoir pas augmenté les impôts, chacun se rappelant que les droits indirects avaient été accrus d'une façon sensible moins d'un an auparavant.

Dans une autre circonstance, le langage du ministère ne fut pas davantage ce qu'il aurait dû être. A la nouvelle de la défaite navale subie le 12 avril 1782 par le comte de Grasse qui commandait notre flotte des Antilles, une émotion patriotique avait gagné la France entière, et des provinces, des villes, même de simples particuliers, avaient offert des sommes importantes pour l'équipement de plusieurs vaisseaux de ligne. Louis XVI, conformément à l'avis de ses ministres, écrivit une lettre qui fut publiée au mois de juin et dans laquelle, tout en acceptant le généreux concours des provinces et des villes [1], il refusait celui des particuliers, par le motif que l'état de ses finances le dispensait d'adhérer aux offres de ceux-ci. Le ton de la lettre était

[1] Les dons pour la marine atteignirent 8 millions. Voici les principaux : ville de Paris, 1 million; les six corps de marchands de la ville de Paris, 905,000 livres; ville de Marseille, 900,000 livres; États de Bourgogne, 1 million; ville de Bordeaux, 1,200,000 livres; ville de Strasbourg, 46,000 livres. (*Arch. nat.*, K, 885.)

propre à dissiper les inquiétudes relatives à la situation financière, et quinze jours plus tard paraissait l'édit portant création d'un troisième vingtième. Comment un si complet désaccord entre les actes et les paroles n'aurait-il pas jeté la déconsidération sur le roi et sur ses conseillers ?

Les contribuables étaient d'autant plus portés à fronder le gouvernement, qu'ils commençaient à trouver trop longue la durée de la guerre [1]. En se prolongeant, celle-ci nuisait au commerce, et nos manufacturiers non moins que nos armateurs étaient atteints dans leurs intérêts. L'enthousiasme que l'on avait éprouvé d'abord en faveur « des insurgents d'Amérique », avait peu à peu fait place à la réflexion, et l'on se demandait si les sacrifices auxquels nous avait entraînés l'appui que nous leur avions prêté, seraient compensés par un avantage quelconque. Tant que les emprunts avaient suffi, on ne s'était pas plaint ; mais depuis que le contrôleur général avait augmenté les impôts et signifié au pays que cette mesure était rendue nécessaire par l'accroissement de nos dépenses militaires et navales, les idées avaient bien changé. Une brochure qui parut au mois de juillet 1782 s'attacha à calculer les sommes que nous avaient déjà coûtées l'indépendance américaine, elle les fixa à 772 millions et elle soutint que nos relations commerciales avec l'Amérique n'en deviendraient pas pour cela plus importantes. Les hommes habitués aux affaires étaient entièment de cet avis, et ils essayèrent de faire partager cette manière de voir au roi et aux ministres. Les chambres de commerce des villes maritimes leur adressèrent en conséquence, au mois de novembre 1782, un mémoire dans lequel elles exposèrent que les États-Unis continueraient, une fois

[1] « Nos espérances de paix se renouvellent », disait la *Correspondance secrète* à la date du 8 août 1782 ; et le 17 décembre de la même année elle rapportait en ces termes le bruit d'une paix prochaine : « Il paraît certain que tout est enfin d'accord et que nous jouirons bientôt des douceurs de la paix. Les fonds publics haussent considérablement ». (I, 492, 525.)

la paix rétablie, à expédier en Angleterre la plus grande partie de leurs produits et à tirer de leur ancienne métropole presque toutes les marchandises dont ils auraient besoin ; elles ajoutaient que le développement notable pris par les marines marchandes des puissances neutres depuis le début des hostilités leur paraissait inquiétant, et qu'il n'était pas sûr que nous pussions plus tard nous débarrasser de cette concurrence. Le mémoire des chambres de commerce fit impression sur Louis XVI, quoiqu'il dût savoir depuis longtemps que des profits commerciaux n'étaient pas à espérer de notre lutte contre les Anglais. Heureusement ceux-ci ne souffraient pas moins que nous de la guerre, ils aspiraient à ce qu'elle prît fin, et le ministère britannique signa en janvier 1783 des préliminaires de paix. Cet événement répandit en France une joie générale, on se consola de la création du troisième vingtième et de l'élévation des droits sur les consommations, par la pensée que la surcharge des impositions n'était plus à craindre, on compta sur une reprise prochaine de l'industrie et du commerce, et fiers d'avoir assuré la liberté aux Américains, d'avoir disputé à nos rivaux séculaires l'empire des mers, confiants dans la richesse de leur pays, dans le génie de leurs savants et de leurs écrivains, les Français se montrèrent disposés à jouir des années heureuses qui s'annonçaient à eux [1].

Personne ne fut en France plus heureux de la cessation des hostilités que Louis XVI [2]. Il croyait voir s'ouvrir de-

[1] « Chacun croyait marcher à la perfection, sans s'embarrasser des obstacles et sans les craindre. Nous étions fiers d'être Français, et plus encore d'être Français du dix-huitième siècle, que nous regardions comme l'âge d'or, ramené sur la terre par la nouvelle philosophie. » (De Ségur, *Mém.*, I, 257.)

[2] « Le roi, rapporte la *Correspondance secrète*, à la date du 7 février 1783, est, depuis la certitude de la paix, d'une gaîté qui fait honneur à son cœur. — Enfin, a dit Sa Majesté, je puis donc maintenant travailler avec succès et remplir le vœu que j'ai formé en montant sur le trône, celui de rendre mes peuples heureux. — Ce mot, digne de Titus, a accru, s'il était possible, l'amour des Français pour leur souverain ». (Métra, XIV, 130.)

vant lui une ère de paix qui lui permettrait d'alléger le poids des contributions. Il ne se doutait pas de l'état réel de ses finances, il oubliait que dès la première année de son règne elles avaient été en déficit, et il ne réfléchissait pas que si la guerre était terminée, les frais de nos armements étaient loin d'être liquidés. Son erreur était sur ces deux points partagée par ses sujets, mais Joly de Fleury savait mieux à quoi s'en tenir. Il prévit à quelles difficultés il ne tarderait pas à se trouver exposé, soit qu'il eût à s'opposer à des réductions d'impôts dont le roi se déclarerait partisan, soit qu'il eût à pourvoir au paiement des dépenses militaires et navales non encore soldées, soit qu'il eût à faire face à des grâces que les courtisans parviendraient à obtenir, en arguant de l'abondance revenue dans le Trésor royal. Il eut le sentiment qu'abandonné à ses propres forces il ne se tirerait pas de toutes ces difficultés, et qu'il devait rechercher l'appui des principaux membres du Conseil du roi. Il entretint Vergennes de ses appréhensions, et tous deux convinrent du plan suivant.

Vergennes demanderait à Louis XVI, comme la juste récompense de ses services dans les négociations terminées par le traité de paix avec l'Angleterre, le titre de chef du Conseil royal des finances. Ce titre ne correspondait à aucune fonction déterminée, mais des appointements annuels de 60,000 livres y étaient attachés ; de plus, comme il avait auparavant été porté par Maurepas, Vergennes espérait que cette preuve éclatante de la faveur du roi lui donnerait sur ses collègues une partie de l'autorité qui avait appartenu à Maurepas. Puis Fleury devait engager le roi à créer un Comité de finances qui se tiendrait sous sa présidence personnelle, et qui ne se composerait que du contrôleur général, de M. de Miroménil et de M. de Vergennes, ce dernier étant appelé à y siéger à raison de son titre de chef du Conseil royal des finances, et Miroménil en sa qualité de garde des sceaux, afin d'agir au besoin sur les parlements,

dans le cas où ceux-ci songeraient à s'opposer aux mesures fiscales arrêtées par le roi en Comité des finances. Quant aux attributions de ce Comité, elles consisteraient à délibérer sur les projets concernant les impositions, à fixer le montant des sommes mises à la disposition de chaque ministre, à connaître de l'emploi des fonds alloués à chacun d'eux, à statuer sur les demandes de dons et de faveurs pécuniaires, enfin à dresser le compte de toutes les dettes arriérées. Si on parvenait à le faire fonctionner, ce nouvel organe pouvait sans nul doute rendre des services, en mettant obstacle à bien des dépenses non justifiées. Louis XVI le comprit, et il s'empressa d'adhérer au plan de Joly de Fleury. Avec son autorisation, celui-ci rédigea, au sujet de l'organisation du Comité des finances, un règlement qui porte la date du 26 février 1783. Le préambule qui le précède avait pour but de frapper l'opinion publique, en lui dévoilant l'utilité du rôle qu'était appelé à remplir le Comité.

« Le roi, disait le préambule, voulant faire goûter à ses peuples les avantages de la paix, Sa Majesté a considéré qu'elle ne pourrait leur procurer des soulagements réels et durables que lorsqu'elle connaîtrait le montant des dépenses dont la durée de la guerre a retardé le paiement, et qu'elle aurait fixé invariablement, avec l'esprit d'économie qui l'anime, l'état des dépenses de tous les départements et de tous les ordonnateurs en temps de paix. Sa Majesté a considéré qu'il n'était pas moins intéressant de supprimer les impositions qui sont les plus à charge, de changer la nature et la forme de quelques-unes, de diminuer et simplifier les frais de perception... Tous les ordonnateurs, sans aucune exception, remettront incessamment à Sa Majesté l'état des dettes arriérées de leurs départements respectifs; ils remettront pareillement l'état des dépenses ordinaires et extraordinaires qu'ils estimeront indispensables en temps de paix... Déclare Sa Majesté que son

intention est que toutes les demandes tendantes à obtenir des dons extraordinaires ou le paiement d'anciennes créances soient portées au Comité et discutées en présence de Sa Majesté... Le ministre des finances rendra compte au Comité des recettes des fermes et régies et des frais de perception, et il proposera ce qui lui paraîtra le plus capable de parvenir à la libération des dettes exigibles, au soulagement des contribuables et aux changements qui pourraient être nécessaires dans la nature et dans la forme actuelle des impositions. »

Les attributions conférées au Comité institué par le règlement du 26 février étaient, on le voit, très étendues. Arrêter la liquidation des dettes provenant de la guerre américaine, dresser le budget normal des recettes et des dépenses, améliorer les impôts et diminuer les frais de perception, c'était une belle tâche tracée à son activité et à son patriotisme. Joly de Fleury espéra que le pays lui saurait gré d'avoir combiné un si sage ensemble de mesures, et il veilla à ce que le règlement dont il était l'auteur reçût la plus large publicité. Mais son espoir fût déçu; on ne croyait pas à ses capacités financières, et par suite on n'attacha pas d'importance à un programme qui ne semblait pas devoir être réalisé. La diminution des impôts dont parlait le préambule était-elle d'ailleurs possible, alors qu'on les avait augmentés quelques mois auparavant et que de nouveaux emprunts, succédant à tant d'autres, étaient encore en perspective? C'était difficile à admettre. Pour ces divers motifs, la formation du Comité des finances ne fut pas prise au sérieux, et on aima mieux discuter les théories contenues dans un livre qui venait de paraître et qui, en traitant avec éloquence une question de liberté individuelle, ainsi que la limitation nécessaire des pouvoirs du roi, passionnait les citoyens bien plus vivement que ne pouvaient le faire les promesses vagues contenues dans le préambule d'un édit.

L'ouvrage en question était dû à la plume de Mirabeau, le futur orateur de la Constituante. Il était intitulé : *Des lettres de cachet et des prisons d'État.* Il avait été imprimé sans nom d'auteur à l'étranger, et son succès avait été tel qu'en peu de temps 9,000 exemplaires furent introduits dans le royaume. On y lisait que la France, privée de constitution, était un État despotique, et qu'en s'arrogeant le droit de faire saisir et emprisonner sans jugement les citoyens, la royauté avait violé le droit le plus sacré qui puisse appartenir à des hommes libres; que la base de toute organisation sociale est le respect de la propriété, de la liberté et de la sûreté de chacun; que, pour être légitime, la législation doit être conforme « aux lumières de la raison, au vœu et au consentement général »; que c'est en abusant de la maxime : « Toute puissance vient de Dieu », que la monarchie s'était mise au-dessus des lois naturelles, et que jusqu'au jour où la justice protégerait la personne et les biens de tous contre les entreprises du pouvoir absolu, la nation se sentirait asservie, quand même le prince serait disposé à se comporter comme le père de ses peuples. L'auteur s'élevait avec éloquence contre l'existence des lettres de cachet, il les montrait plus menaçantes pour les grands que pour les petits, confondant l'innocent et le coupable, sans utilité pour l'État, et constituant un danger permanent pour les particuliers. Il accusait les prêtres d'avoir, par intérêt, favorisé le despotisme et la superstition; il regrettait qu'ils n'eussent pas un temporel modeste et qu'au lieu de former un des trois ordres de l'État ils ne fussent pas confinés dans le simple exercice de leurs fonctions religieuses; puis parlant des changements à introduire dans les institutions du royaume, il posait en principe qu'il n'y a point de milieu « entre le règne absolu du despotisme et le règne absolu des lois ». Toutes ces considérations n'ont assurément qu'un rapport lointain avec les finances, mais elles contribuèrent à

répandre l'opinion qu'il convenait de poser des limites à l'autorité royale, et comme celle-ci faisait surtout sentir son arbitraire en matière d'impôts, on réfléchit qu'il n'était pas moins nécessaire de supprimer cet arbitraire que les lettres de cachet. Dans leur recherche des garanties qui devaient appartenir à un peuple éclairé, les Français constataient partout les preuves de l'absolutisme auquel ils étaient soumis, et ils en arrivaient à s'éprendre de liberté : or, il tombe sous le sens que là où existe la liberté politique, le gouvernement n'a pas le droit de régler le montant et l'emploi des impositions, et que ce droit est conféré aux représentants des contribuables. Les publications qui répandaient les idées de liberté préparaient donc, même au point de vue financier, un grand changement.

Parmi ces publications, quelques-unes, comme les *Essais historiques sur la nouvelle constitution des Provinces unies de l'Amérique Septentrionale*, s'expliquaient nettement sur le vote de l'impôt et déclaraient qu'une assemblée législative a seule qualité pour autoriser la perception des impôts ; d'autres, sans parler des brochures qui, à l'exemple du *Système de la raison*, n'étaient que des diatribes plus ou moins violentes contre les rois, n'abordaient pas la question du consentement des contribuables à la levée des subsides dus à l'État, mais elles disaient, comme les *Recherches sur l'origine de l'esclavage religieux et politique en France*, que les lois doivent procurer à l'homme deux biens qui ne peuvent sans injustice lui être ravis, à savoir : l'égalité et la liberté ; que la nation française n'avait jamais été libre ; qu'elle avait été tour à tour tyrannisée par les rois, les prêtres et les nobles ; que le moment était venu d'améliorer le sort de la classe la plus nombreuse, et que pour cela il fallait abolir les privilèges[1].

[1] Les *Recherches sur l'origine*, etc., parurent en février 1783, presque en même temps que les *Lettres de cachet*. Le *Système de la raison* et les *Essais historiques* avaient paru au mois de novembre précédent.

Nous avons dit que la création du Comité des finances n'avait obtenu dans le public aucun succès. Elle réussit bien moins encore dans l'entourage du trône, et elle valut à son auteur d'ardentes inimitiés. En effet, ceux des ministres qui ne faisaient pas partie du Comité se crurent placés dans une situation humiliante et ils en furent extrêmement froissés. Le Comité se réunit néanmoins et, à une de ses premières séances, le contrôleur général remit au roi un mémoire, en date du 2 mars, sur la situation des finances pour l'année 1783[1]. Ce mémoire évalue les recettes à 609,920,000 livres, et les dépenses à 575,184,000 livres. Il fait donc ressortir un excédent de recettes de 34,736,000 livres, mais cet excédent n'existera qu'à la double condition que tous les fonds d'emprunt rentreront, et que les dépenses ne dépasseront pas les prévisions. Or, les dépenses extraordinaires de la marine ne sont comptées que pour 80 millions, et le contrôleur général estime qu'elles excéderont sûrement ce chiffre. Aussi annonce-t-il qu'il faudra recourir, dès le mois d'avril, à un emprunt-loterie de 24 millions. Il fixe le montant des recettes extraordinaires à 157 millions, dont 149 provenant d'emprunts, et celui des dépenses extraordinaires à 98 millions. Défalcation faite de ces recettes et dépenses, les revenus ordinaires doivent donc atteindre 452 millions, et les dépenses normales 477 millions, soit un déficit de 25 millions. En outre il y a 154 millions d'anticipations, c'est-à-dire que le tiers des rentrées de l'année suivante est consommé d'avance, et les intérêts de ces anticipations représentent une somme de 9,760,000 livres. Enfin, aucun crédit n'est prévu pour la liquidation des dépenses arriérées imputables à la guerre qui vient à peine de se terminer. La situation financière qui ressort du rapport du 2 mars 1783 était donc bien faite pour éveiller les préoccupations du roi et le

[1] *Arch. nat.*, K, 885.

convaincre que l'économie était plus que jamais de rigueur.

Mais les ministres de la Guerre et de la Marine, MM. de Ségur et de Castries, savaient qu'ils auraient à demander de très gros crédits, car leurs départements avaient, au cours des dernières années, dépensé beaucoup plus que le montant des fonds dont le contrôle général avait pu disposer en leur faveur. L'obligation d'avoir à comparaître devant le Comité des finances pour fournir des justifications leur déplut donc profondément. Le bruit s'était d'ailleurs accrédité à la cour que le Comité avait été principalement organisé afin de les prendre en faute et d'avoir une occasion de les renvoyer. Ils fournirent, il est vrai, sur la comptabilité de leurs ministères, des explications qui satisfirent le Comité[1]; mais ils pouvaient être appelés de nouveau devant lui, et ils continuèrent de se plaindre de l'état de subordination auquel le règlement du 26 février les avait réduits. Les principaux personnages de la cour épousèrent leur querelle, car ils comprenaient que si les faveurs et les grâces ne pouvaient plus être accordées qu'après discussion devant le roi, elles seraient à l'avenir beaucoup moins nombreuses.

Une vaste intrigue se noua en conséquence pour amener la chute du contrôleur général. On persuada à la reine que la nouvelle institution n'avait pour but que de combattre son influence, et qu'elle était dirigée contre le seul des ministres, M. de Castries, qui lui fût dévoué. Marie-Antoinette en ressentit une telle irritation, qu'elle voulut demander au roi la destitution immédiate de Joly de Fleury. Mais, d'après les conseils du comte de Mercy, elle résolut de ne rien brusquer. « J'ai eu le bonheur, raconte celui-ci, d'arrêter des démarches violentes qui n'auraient pu que la compromettre, en lui faisant sentir qu'avec un peu de mesure et de prudence il lui sera possible de remédier à

[1] Besenval, *Mémoires*, II, 128.

tout. M. de Vergennes, seul personnage de quelque considération dans le Comité des finances, n'a fait que prêter son nom au contrôleur général qui est l'inventeur de la chose et qui la tourne uniquement à son profit. Il s'y est associé le garde des sceaux, mais ces deux derniers sont manifestement dénués de talent, et leur caractère personnel est si décrié dans le public qu'il est difficile à croire qu'un assemblage si mal composé puisse prendre une consistance utile et durable [1]. » La reine évita donc un éclat, mais elle parvint facilement à indisposer le roi contre Joly de Fleury, et obtint la promesse qu'il serait éloigné. Elle s'en tint à cette satisfaction et ne chercha pas à influer sur le choix de son successeur. Elle garda même un secret absolu sur la disgrâce prochaine du contrôleur général [2]. Celle-ci ne tarda pas à se produire. En effet, Fleury s'aperçut qu'il avait perdu la confiance de son maître ; il offrit sa démission, et elle fut acceptée le 30 mars 1783.

[1] Lettre de Mercy à Kaunitz, 12 mars 1783. (*Correspondance avec Joseph II*, I, 172.)

[2] « Par une conduite bien combinée, la reine a obtenu le double avantage de montrer l'étendue de son crédit et de faire preuve de capacité à garder le secret... Jusqu'au dernier moment les alentours les plus favorisés sont restés dans l'ignorance de ce qui se passait, et on a eu lieu de bien remarquer leur consternation de se voir sans connaissance ni influence dans une affaire aussi majeure. » (*Corresp. de Mercy*, I, 178.)

CHAPITRE II

Louis XVI se prête par faiblesse au renvoi de Fleury. — Il écarte la candidature de Calonne et nomme d'Ormesson contrôleur général. — Cette nomination est mal accueillie. — Premier emprunt de 24 millions de livres en avril 1783. — D'Ormesson est hostile à l'augmentation des impôts. — Brochure en faveur de la confiscation des biens du clergé. — D'Ormesson se fait une règle de l'économie — Convention du 24 août 1783 qu'il passe avec la Caisse d'escompte, afin d'en obtenir un prêt de 6 millions par mois. — Crise financière à Paris au mois de septembre. — Arrêt du Conseil du 27 septembre autorisant la Caisse d'escompte à ne pas rembourser ses billets en argent. — Arrêt du 30 septembre prohibant la sortie du numéraire. — Mécontentement causé par ces mesures. — Arrêt du 4 octobre autorisant la Caisse à reprendre les paiements en espèces. — Comment la Caisse parvient à regagner la confiance du public. — Emprunt onéreux de 24 millions ouvert en vertu d'un arrêt du Conseil du 4 octobre. — Arrêt du 24 octobre portant conversion du bail des fermes en régie. — Cette mesure est inexécutable dans les conditions où se trouve le Trésor. — Attaques qu'elle vaut à d'Ormesson. — Sa démission le 3 novembre 1783. — Nomination de Calonne au contrôle général. — Il abroge les arrêts du 27 septembre et du 24 octobre, donne de nouveaux statuts à la Caisse d'escompte et proclame sa solvabilité par un arrêt du 10 décembre 1783.

En renvoyant Joly de Fleury, Louis XVI montrait une fois de plus l'inconsistance de son caractère. Il avait, en effet, accueilli avec une faveur marquée la proposition de créer un Comité des finances; il s'était flatté de pouvoir, par ce moyen, exercer une action plus directe sur l'administration, et empêcher, dans bien des cas, des dépenses

inconsidérées. Aussi s'était-il solennellement engagé, dans le préambule de l'édit du 26 février, à veiller au bon emploi des deniers publics, à s'occuper de l'amélioration des impôts et à introduire dans tous les services une économie qui lui permît, sinon de soulager, du moins de ne pas aggraver les sacrifices des contribuables. Et un mois plus tard il se séparait du ministre qui lui avait dicté ces promesses, non pas qu'il eût des reproches à lui faire, mais au contraire parce que l'innovation qu'il avait proposée et fait adopter gênait des habitudes de gaspillage et mécontentait certaines convoitises! La seule excuse de Louis XVI, c'est que, tout en renversant Joly de Fleury, il entendait ne pas favoriser l'avidité des courtisans et ne pas inaugurer un système de prodigalité. Aussi lui donna-t-il pour successeur un très honnête homme, Lefèvre d'Ormesson, conseiller d'État.

Ce choix fut une déconvenue pour les nombreux partisans que comptait un autre candidat au contrôle général. Ce candidat était Calonne, intendant de la généralité de Lille. Il passait pour un administrateur que les scrupules n'arrêtaient pas plus que les difficultés; on le savait ami du plaisir et de la dépense, et comme il répétait sans cesse que la France avait d'immenses richesses, que le tort du gouvernement était de ne pas savoir en tirer parti, et qu'avec un grand charme d'élocution, avec une chaleur communicative, il se faisait fort de remplir les caisses de l'État, si jamais il avait à administrer le Trésor, il était parvenu à se créer un parti puissant. Depuis plusieurs années il ambitionnait le poste de contrôleur général, et quand Maurepas s'était brouillé avec Necker, à la suite de l'apparition du *Compte rendu,* il avait cherché à faire sa cour au ministre d'État en rédigeant une spirituelle brochure, *Les Comment,* contre le rapport du directeur général des finances. Mais Maurepas fut assez clairvoyant pour se défier de son assurance et de sa faconde; il trouva même qu'il était un homme

dangereux, et il recommanda au roi de ne jamais l'employer[1]. Son échec auprès de Maurepas ne découragea du reste nullement Calonne, et après la mort du vieux ministre il était venu se fixer à Paris, afin de surveiller de plus près les événements. L'ambition n'était pas le seul motif qui le stimulât; il était perdu de dettes, et un poste ministériel lui apparaissait comme l'unique moyen de mettre fin à ses embarras d'argent. Nul doute que de vigoureux efforts n'eussent été faits par lui et ses amis pour décider sa nomination en remplacement de Fleury, si le roi n'avait de lui-même et très rapidement appelé d'Ormesson au ministère.

Depuis près de dix ans qu'il était monté sur le trône, Louis XVI avait eu mainte occasion de s'apercevoir que l'administration des finances était extrêmement compliquée et qu'elle exigeait de grands talents. Mais sa conception du rôle que devait jouer un contrôleur général et des mérites qu'il devait posséder, était restée immuable[2]. De même qu'il avait, au début de son règne, choisi Turgot pour ministre des finances sur sa réputation de loyauté et de vertu, de même il nomma d'Ormesson parce qu'il était sûr de sa probité et de son désintéressement personnel[3]. Du

[1] Augeard, *Mémoires*, 106, 107, 112.

[2] « Le roi ne semble capable d'attention que sur ce qui a trait à l'argent; il envisage les objets de finance avec un esprit de parcimonie, mais d'ailleurs dans le sens le plus étroit; il n'en existe pas moins de gaspillage qu'il n'y en avait sous le règne précédent; le roi se débat beaucoup sur cet article et ne sait comment y remédier. » (Lettre de Mercy à Kaunitz, *Correspondance avec Joseph II*, I, 251.)

[3] Avant d'être appelé au contrôle général, d'Ormesson présidait à l'administration des biens de la Maison royale de Saint-Cyr, et en cette qualité il travaillait directement avec le roi. « On raconte de lui un trait récent, qui a peut-être déterminé le choix de Sa Majesté dans cette circonstance. — Il vaquait plusieurs places très sollicitées, suivant l'usage, par la reine et la famille royale. D'un côté il présenta les noms des protégées apostillés de leurs augustes protecteurs, et mit d'un autre côté les noms de demoiselles qui n'en avaient point, mais dont les pères étaient morts au service de l'Etat dans cette guerre, et dit qu'il croyait que celles-ci méritaient la préférence. Ce courage a beaucoup plu au jeune monarque. » (Bachaumont, XXII, 188.)

moment que l'homme d'État qu'il proposait à la gestion du Trésor royal n'abuserait pas de ses fonctions pour s'enrichir, il croyait avoir pourvu le mieux du monde à l'intérêt public. On avouera que c'était là une manière de voir bien étroite et bien superficielle, et qu'il n'aurait pas été mauvais que la compétence financière accompagnât l'honnêteté. Le public en jugea ainsi, et comme d'Ormesson ne semblait pas désigné par ses travaux antérieurs pour occuper la place de contrôleur général, qu'il était jeune, sans autorité, et que son élévation au ministère avait excité une surprise générale, à peine fut-il nommé que l'on parla de sa chute prochaine. « Le nouveau contrôleur général, lit-on dans la *Correspondance secrète,* du 31 mars 1783, est âgé de trente-deux ans et a une figure désagréable ; il n'a en parlant ni la grâce ni la facilité que l'on veut à la cour, mais il est extrêmement laborieux et d'une probité intacte. On craint que le ridicule, tôt ou tard, ne s'attache à lui et ne nous prive de ses services : c'est l'arme la plus cruelle des courtisans français, et avec cette arme ils peuvent tout contre les honnêtes gens. Mme d'Ormesson marche avec des béquilles : nouveau texte pour les plaisants. Ils disent déjà que nos finances n'étaient qu'éclopées et que maintenant elles sont tout à fait impotentes [1]. »

Parmi les financiers et hommes d'argent, d'Ormesson n'était pas moins attaqué. Ils avaient espéré l'arrivée de Calonne au pouvoir, car ils ne doutaient pas que les vastes opérations qu'il projetait ne dussent être pour eux une source de gros bénéfices. Ils ne pouvaient donc qu'être mécontents de voir le contrôle général remis aux mains d'un

[1] Métra, XIV, 213. — Bachaumont portait sur d'Ormesson, à la date du 4 avril 1783, un jugement analogue : « On accorde au nouveau contrôleur général qu'il sera excellent pour le contentieux ; mais on doute qu'il ait dans le génie les ressources nécessaires en finances aux maux de l'Etat ». Quant à Mercy, son appréciation est la suivante : « Le roi a fait un choix au-dessous du médiocre ». *(Correspondance avec Joseph II,* I, 182.)

magistrat aussi scrupuleux que timide. L'intendant du Trésor royal, M. de Bourgade, oncle de Calonne, et un autre fonctionnaire du Trésor, M. d'Harvelay, ami intime de Calonne, tous deux en relations constantes avec les banquiers à raison des places qu'ils occupaient, ne se faisaient pas faute de « cabaler » contre le nouveau titulaire du département des finances[1]. Enfin la cour elle-même se montra peu respectueuse pour l'homme en faveur duquel s'était prononcée la volonté royale. Les courtisans qu'avait désappointés l'échec de Calonne entreprirent contre d'Ormesson une campagne de plaisanteries et de dénigrement. « Un jour, plusieurs d'entre eux dirent devant Marie-Antoinette : C'est dommage qu'il soit presque aveugle. — Pourquoi cela? demanda la reine. — Madame, c'est que la Fortune l'est aussi, et que deux aveugles ensemble font toujours fausse route... » Beaucoup répétaient à tout propos un refrain qui, dans le fait, était leur censure et son éloge. On s'invitait à dîner, on se demandait : « Votre cuisinier est-il bon ? » On répondait : « Non, mais il est bien honnête homme ». Un autre disait : « J'ai un cheval terriblement fougueux à dompter; j'ai ordonné qu'on me cherchât un écuyer d'une probité à toute épreuve »[2].

D'Ormesson était trop modeste pour ne pas avoir conscience de la lourdeur de la tâche que la confiance du roi lui avait imposée[3], et, comme il ne craignait pas le travail, il s'adonna tout entier aux multiples occupations que comportaient la rentrée des impôts, la surveillance et l'acquittement des dépenses, ainsi que la création des ressources

[1] Augeard, *Mémoires*, 115.
[2] Weber, *Mémoires*. 91, 92.
[3] Lorsque Louis XVI lui annonça sa nomination au contrôle général, d'Ormesson lui fit remarquer qu'il était bien jeune pour occuper un poste aussi difficile. — Tant mieux, répliqua le roi; moi aussi je suis jeune, et nous aurons plus de temps à vivre ensemble. — L'inexpérience de d'Ormesson ne permit pas à cet espoir de Louis XVI de se réaliser.

destinées à faire face aux dettes venant à échéance. Il lui arriva ce qui était arrivé à son prédécesseur : celui-ci, peu de semaines après avoir remplacé Necker, avait constaté que les charges du Trésor étaient très supérieures aux sommes dont il pouvait disposer; il découvrit à son tour que les caisses de l'État étaient à peu près vides, et il lui parut urgent de se procurer des fonds.

Pour cela il n'y avait qu'à emprunter : il se fit donc autoriser par un arrêt du Conseil, en date du 5 avril 1783, à négocier un emprunt de 24 millions de livres. C'était une première faute d'en fixer le montant à un chiffre si peu élevé, car il n'était pas douteux qu'une disponibilité aussi faible serait vite absorbée et que de nouveaux appels au crédit seraient bientôt indispensables. Mais les combinaisons adoptées pour l'emprunt étaient encore plus fautives. D'Ormesson, en effet, choisit le type arriéré des emprunts-loteries, et il consentit au public des conditions particulièrement onéreuses pour l'État. La loterie se composa de 40,000 billets de 600 livres, l'intérêt des billets fut fixé à 4 pour 100, et leur remboursement intégral devait s'opérer dans un délai de huit années, au moyen de huit tirages, dont le premier était annoncé pour le mois d'octobre 1783 et le dernier pour le mois d'octobre 1790. Le nombre de billets appelés à gagner une prime était de huit mille; pour la plupart la prime variait de 120 à 200 livres ; mais aux différents tirages il y avait des lots de 50,000, 100,000 et même 200,000 livres. En définitive, l'État s'engageait à rembourser en huit ans 28,598,000 livres, en échange des 24 millions qui lui étaient versés, et il allouait en outre à ces 24 millions un intérêt annuel de 4 pour 100. Le délai stipulé pour le remboursement était d'ailleurs trop court, car les engagements du Trésor étaient si nombreux et les anticipations grevaient dans une telle mesure les revenus des prochaines années, que c'était une illusion de croire que l'État pût opérer ce remboursement sans être

obligé d'emprunter les fonds avec lesquels il y procéderait.

Si encore le gouvernement avait eu l'énergie d'augmenter le produit des impôts! Mais le nouveau contrôleur général était, comme le roi, d'avis que les contribuables ne payaient déjà que trop. Il n'aurait pas voulu, du reste, que l'opposition soulevée récemment par les mesures fiscales de Joly de Fleury, eût l'occasion de se reproduire. Ainsi, au milieu des changements ministériels, un système s'accusait nettement : c'était de combler par des emprunts répétés l'insuffisance des recettes, et de ne pas gager les premiers par l'accroissement des secondes. C'était bon pour un temps, mais que se produirait-il lorsque le déficit se trouverait encore grossi par la multiplication des intérêts et des amortissements? Quelle ressource resterait-il alors au gouvernement?

De l'avis de beaucoup de gens, il lui en serait resté une très considérable : l'attribution à l'État du domaine de l'Église. Des mémoires étaient souvent adressés aux ministres afin de les engager à s'emparer des biens ecclésiastiques. L'un de ces mémoires[1], qui fut remis à Vergennes vers la fin de 1782, s'exprimait ainsi : « Voici un moyen aussi simple qu'infaillible de faire le bien de l'État, l'honneur du gouvernement et la gloire du roi. Donnez un édit portant réunion au domaine de la Couronne de la moitié des bénéfices ecclésiastiques qui viendront à vaquer. En vingt ou trente ans la moitié de tous les bénéfices ecclésiastiques se trouveront réunis à la Couronne, en sorte que si l'État ecclésiastique jouit de 600 millions de revenus, le domaine de la Couronne se trouvera insensiblement augmenté de 300 millions de produits par an, et par conséquent ce sera 300 millions de moins à tirer par an du peuple... Il faut laisser jouir ceux qui sont en possession, ils ne diront rien; ils se trouveront au contraire bien heu-

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1392.

reux du parti que l'on aura choisi, qui les laissera tranquilles et paisibles ; il leur sera indifférent qu'après eux la moitié des domaines de leurs bénéfices retournent dans la main du roi. Il faut même leur faire la galanterie de les croire assez bons citoyens pour penser qu'ils verront avec plaisir cette opération d'économie politique. » Quand de semblables mémoires n'étaient pas imprimés, leur influence était nulle, car ni le roi ni ses ministres n'étaient disposés à spolier l'Église. Mais, ainsi que nous l'avons déjà relaté[1], plusieurs écrivains avaient entretenu le public des moyens de rendre les richesses du clergé profitables à l'État, et le public les avait écoutés avec faveur, ce qui donnait de l'importance à leurs propositions. Les unes, le lecteur s'en souvient, tendaient à ce que les biens des ecclésiastiques fussent imposés à l'égal des biens des roturiers ; les autres, plus radicales, à ce qu'ils fussent confisqués par l'État. Cette dernière idée fut de nouveau développée dans une publication qui parut dans le courant de 1783, sous le titre de : *Réforme du clergé de France*.

L'auteur commençait par déclarer qu'il était dangereux qu'un corps qui reconnaît pour chef un souverain étranger fût riche et puissant, et que c'était une faute de laisser en sa possession des propriétés qui, par l'effet d'innombrables libéralités, avaient fini par être si étendues qu'elles formaient une partie importante du territoire national. Il posait ensuite en principe qu'un peuple « a le droit de corriger les fautes de son bas âge, de changer des institutions qui furent le produit de l'ignorance ou de l'inexpérience, et qu'il a le droit de faire éprouver au clergé toutes les réformes convenables ». Après avoir dénoncé la multiplicité des couvents et l'inutilité des moines, il demandait la suppression des ordres religieux, mais il appuyait le maintien du clergé séculier et montrait que celui-çi devait recevoir de l'État un

[1] Voir *Les Ministères de Turgot et de Necker*, 458, 460, 462.

salaire équitable : d'où la conséquence que l'État était fondé à mettre la main sur la totalité des biens ecclésiastiques. D'après lui, le nombre des prêtres devait être réduit à 78,252 hommes, et la dépense de l'Église fixée à 80 millions 287,000 livres, somme suffisante pour attribuer aux archevêques et évêques des traitements de 20,000 et 10,000 livres, aux vicaires généraux et curés de ville un traitement de 2,000 livres, enfin aux curés de campagne et aux vicaires des traitements de 1,500 et de 500 livres. Comme il évaluait les revenus de l'Église à 139,189,000 livres, il en concluait que l'État réaliserait un bénéfice annuel de 58,900,000 livres à se charger directement de la rémunération des ministres du culte. L'auteur ne cachait pas la gravité de l'innovation qu'il proposait; aussi engageait-il le gouvernement à l'opérer graduellement, à y consacrer au besoin quinze ou vingt ans et à ménager la transition, afin de ne pas brusquement changer le train de vie auquel étaient habitués les évêques, bénéficiers et chanoines dotés des plus gros revenus. En ce qui concerne les dîmes, il n'était pas partisan de leur suppression, par le motif qu'elle serait surtout avantageuse aux propriétaires de vastes domaines, et il expliquait qu'il valait mieux les conserver, afin de consacrer leur produit au remplacement des corvées et de la gabelle, remplacement qui eût été fort profitable aux habitants les plus pauvres des villes et des campagnes. La *Réforme du clergé en France* contenait, on le voit, une étude sérieusement faite. Les idées qu'elle défendait étaient partagées par la majorité des hommes modérés appartenant à la noblesse et à la bourgeoisie; ils ne se dissimulaient pas les objections qui pouvaient être dirigées contre la confiscation des biens du clergé, mais la nécessité de cette mesure leur semblait s'imposer à bref délai. Puisqu'il était admis que les impôts avaient atteint leur maximum, que l'on savait leur rendement au-dessous des besoins de l'État, et qu'il n'était pas possible que des emprunts équilibrassent indéfiniment les recettes

et dépenses publiques, n'apparaissait-il pas comme fatal que l'on dût, un jour ou l'autre, prendre les propriétés ecclésiastiques, quitte à faire assumer à l'État l'entretien du culte catholique? L'Assemblée constituante raisonna de cette façon, mais Louis XVI et d'Ormesson ne pouvaient que s'indigner d'un plan consistant à enlever ses biens à l'Église de France, et en même temps à lui faire perdre sa situation constitutionnelle de premier ordre de la nation.

Mis, dès son entrée au ministère, aux prises avec les embarras du Trésor, d'Ormesson s'efforça de les diminuer en maintenant dans tous les services une sévère économie. Il n'aurait pas mieux demandé que de se couvrir de l'autorité du Comité des finances institué par son prédécesseur. Dans une lettre du 3 avril 1783 il disait à ce sujet à Vergennes[1] : « L'espérance de la continuation du Comité des finances que vous nous avez permis d'annoncer, flatte le public et a fait le meilleur effet ce matin à la Cour des comptes ». Toutefois n'ayant que « de petits objets » à soumettre au Comité, il voulait le rendre plus intéressant, et il invita par écrit, dans le courant de mai, ses collègues à faire connaître la situation de leurs départements respectifs, le montant des dépenses arriérées auxquelles ils avaient à pourvoir et les économies qu'ils croiraient réalisables. Mais les secrétaires d'État ne répondirent pas à cette invitation; ils estimaient en effet qu'il était contraire à leur dignité de rendre en quelque sorte des comptes au contrôleur général, et le Comité des finances ne fonctionna plus. D'Ormesson s'attacha néanmoins à éviter, autant que cela dépendait de lui, les dépenses inutiles, et il résista souvent aux demandes de pensions et autres faveurs. Il supprima même quelques places, telles que celles des trésoriers et contrôleurs généraux du marc d'or, celles des trésoriers des mortes-paies et des fortifications, et celles des contrôleurs desdits trésoriers

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1394.

(édits de mai et juillet 1783). Toutefois, en dépit de ses efforts, il se vit, au bout de quatre mois, aussi à court d'argent que lorsqu'il était entré au contrôle général.

Il ne voulut pas ouvrir un nouvel emprunt si peu de temps après avoir négocié le premier, et, mal conseillé par un des principaux fonctionnaires de son administration, M. de Bourgade [1], il prit la funeste résolution de s'adresser à la Caisse d'escompte, afin qu'elle lui prêtat secrètement les sommes qui lui étaient nécessaires pour gagner le mois de janvier 1784, époque à laquelle il avait projeté l'émission d'un emprunt considérable. Il avoua aux administrateurs de la Caisse qu'il avait jusque-là besoin de 24 millions, et ceux-ci s'engagèrent, par une convention du 24 août 1783, à lui avancer 6 millions par mois à partir du 1er septembre. Dans l'intérêt de leur société comme dans celui de l'État, ils n'auraient pas dû signer cette convention. La Caisse d'escompte avait en effet largement profité de la protection dont l'avait couverte Necker; le chiffre de ses escomptes, qui en 1779 n'avait pas dépassé une trentaine de millions par semestre, s'était constamment accru, au point d'atteindre 136,860,000 livres pendant les six premiers mois de 1783; elle en était venue à distribuer à ses actionnaires un dividende de 8 pour 100, et, au mois de juin 1783, ses billets en circulation représentaient 43 millions de livres, chiffre qui alors paraissait énorme [2]. Ils étaient recherchés par les commerçants et par les simples particuliers, parce que, comme l'avait écrit Necker dans son *Compte rendu*, « ces billets ne sont donnés qu'à ceux qui les préfèrent, et qu'à chaque instant on peut en recevoir la valeur en argent ». La certitude de pouvoir obtenir en monnaie métallique le

[1] Sur le rôle joué par ce personnage vers la fin du ministère de d'Ormesson, voir une série de rapports par lui adressés à ce ministre au mois d'octobre 1783. (*Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.)

[2] Voir le rapport de Duclos-Dufresnoy, lu le 6 octobre 1789 devant l'Assemblée constituante.

remboursement des billets, était en effet la base du crédit dont jouissait la Caisse. Malheureusement, ses administrateurs, grisés par le succès, n'avaient pas apporté assez de prudence dans leurs opérations; ils avaient, au commencement de l'été, engagé leurs fonds dans diverses spéculations, notamment dans un achat de piastres espagnoles, et leur encaisse était devenu tout à fait insuffisant pour faire face au remboursement des billets. Ils avaient dû demander secours au Trésor, et, à partir du mois de juin, celui-ci leur avait versé plus de 26 millions en écus. Dans ces conditions il leur avait été impossible de refuser au contrôleur général le prêt qu'il avait sollicité vers la fin d'août. Une intime solidarité se trouva dès lors établie entre le Trésor royal et la Caisse d'escompte, solidarité dont elle eut bientôt à se repentir.

En effet, au mois de septembre, une crise financière éclata dans Paris. Les principales villes de France, telles que Lyon et Bordeaux, ayant, à la suite du rétablissement de la paix, plus acheté à l'étranger qu'elles n'avaient vendu, eurent besoin d'argent; elles en tirèrent de Paris, et la rareté du numéraire se fit sentir dans la capitale. Aussitôt les porteurs de billets affluèrent aux guichets de la Caisse d'escompte, et le prêt qu'elle avait consenti à l'État étant parvenu sur ces entrefaites à la connaissance du public, les demandes de remboursements se multiplièrent, d'autant plus qu'on crut que la Caisse ne pourrait pas longtemps continuer ses paiements. Elle ne tarda pas à se trouver dans le plus grand embarras, car le monnayage en pièces françaises des 20 millions de piastres qu'elle avait achetées n'était pas terminé. Elle pria le Trésor de l'aider, et elle en reçut une certaine quantité d'écus; mais ce secours était insuffisant, et elle en fut réduite à soulever des difficultés matérielles afin de retarder le remboursement de ses billets. Enfin, n'ayant plus que 138,000 livres dans ses coffres, elle se décida à réclamer au contrôleur général la restitution des

6 millions qu'elle lui avait avancés quelques semaines plus tôt. Cette restitution, le Trésor royal était hors d'état de la faire. En conséquence, d'Ormesson ne vit qu'un moyen de sortir, au moins provisoirement, de difficulté: il soumit, le 27 septembre, à la signature du roi, un arrêt du Conseil qui constata que « la confiance du public envers la Caisse d'escompte l'avait mise dans le cas d'augmenter le nombre de ses billets en proportion des besoins des commerçants, que la rareté du numéraire opérée par les circonstances de la guerre » lui rendait momentanément impossible l'échange de ses billets contre de l'argent, et qui l'autorisa par suite à suspendre tout paiement en espèces. Aux termes du même arrêt, les billets de la Caisse eurent cours forcé et ils durent être reçus pour leur valeur nominale par l'État et les particuliers; en outre, interdiction fut faite aux porteurs d'intenter aucune action en justice pour paiement des billets avant le 1er janvier 1784, date à laquelle les paiements en espèces devaient être repris.

Comme cela était facile à prévoir, ces diverses dispositions répandirent la panique sur la place de Paris. Les actionnaires de la Caisse d'escompte se crurent ruinés, et le cours de leurs actions baissa de 5,000 livres à 3,500 livres. Quant aux banquiers, commerçants et autres détenteurs de billets, ils craignirent de n'avoir plus entre les mains qu'un papier sans valeur. Aussi un correspondant de M. de Vergennes écrivit-il à ce ministre[1] : « M. d'Ormesson, malgré toutes ses vertus, vient de faire un grand mal au crédit de ce royaume. Il est plus considérable qu'on ne pense. L'État est conduit à deux doigts de la banqueroute. La rumeur est grande à Paris... Le remède est pressant, tous les moments sont mortels. Bien des gens prétendent qu'il est presque impossible, sans une révolution absolue, de réparer l'atteinte portée au crédit public, qu'il ne sera plus possible

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.

d'emprunter, et que l'entier dérangement devient inévitable ».

Voyant que la confiance était de plus en plus ébranlée et que la crise continuait, le contrôleur général jugea à propos de compléter l'arrêt du Conseil du 27 septembre, et à cet effet il en fit rendre un autre, en date du 30 septembre, qui défendit l'exportation des espèces d'or et d'argent. Le préambule en est curieux, car il dénote chez ses rédacteurs une naïve ignorance des lois de la circulation métallique : « Le roi, lit-on dans ce préambule, est informé que plusieurs banquiers et commerçants de Paris et des principales villes du royaume, abusant de la liberté dont Sa Majesté veut bien les laisser jouir pour leur négoce, font du transport des espèces d'or et d'argent la matière de leur principale spéculation, pour faire hausser ou baisser à leur gré le prix du change; opérer, suivant leurs intérêts particuliers, l'abondance ou la disette dans la capitale et dans les provinces ; et, sous prétexte de venir au secours des frontières, verser les espèces de France dans les pays étrangers, contre les dispositions des ordonnances ». Le roi renouvela en conséquence les dispositions antérieures qui prohibaient la sortie de l'or et de l'argent, et il ordonna que dorénavant les transports de fonds ne pourraient avoir lieu, dans l'intérieur du royaume, que par les voitures des Messageries royales et moyennant l'acquittement de certains droits. Ainsi le ministre était assez inexpérimenté pour ne pas voir qu'en cherchant à entraver le mouvement des espèces, il ne ferait qu'augmenter leur rareté et généraliser les hauts cours du change !

L'arrêt du 30 septembre produisit sur les hommes d'affaires une impression non moins mauvaise que celui du 27 septembre. Un ami de d'Ormesson, M. de Fargès, lui écrivit : « Il est impossible d'empêcher le transport des espèces. Si une nation est débitrice d'une autre, quand toutes les compensations se sont opérées, il faut que le

reliquat se solde en argent ; aucune loi ne pourra empêcher en ce cas l'argent de sortir... Je crains que l'arrêt du Conseil qui vous a été proposé ne soit un artifice et un piège tendu à votre honnêteté ». Vergennes reçut de son côté une lettre développant les mêmes idées : « Si une nation, lui manda le marquis de Poterat, ou si une place a plus acheté qu'elle n'a vendu et a plus à payer qu'à recevoir, il faut bien que la différence se solde en argent comptant, ou qu'elle manque à ses engagements et renonce à faire le commerce : cette vérité est triviale à force d'être claire... Je n'accuse que le peu d'habileté des hommes de second ordre qui ont été consultés, et je plains le ministre de ce qu'il s'en soit rapportés à eux avec trop de facilité[1] ».

D'Ormesson agissait avec une bonne foi égale à son ignorance. Aussi fut-il sensible au blâme que lui valurent les mesures qu'il avait prises, et était-il disposé à tout faire pour remédier à la situation. Le mécontentement public éclata du reste d'une façon telle qu'il était nécessaire de le calmer sans retard. Des manifestations tumultueuses eurent lieu aux abords de l'hôtel où étaient installés les bureaux de la Caisse d'escompte, la foule jeta des pierres dans les vitres des fenêtres, et il fallut un grand déploiement de troupes de police pour rétablir l'ordre. A la demande des administrateurs de la société, le ministre consentit à ce qu'une vérification de leurs écritures et de leur encaisse fût opérée, le 3 octobre, par le lieutenant général de police, et dès le lendemain intervint un arrêt du Conseil destiné à rassurer le public. Son préambule établissait que non seulement le capital social de la Caisse était intact, mais qu'il se trouvait accru « d'une somme assez forte », résultant de bénéfices non encore répartis entre les actionnaires ; il faisait ressortir « ce que ce résultat avait de satisfaisant », et il ajoutait qu'il était « de la justice de Sa Majesté de donner

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.

aux administrateurs de la Caisse d'escompte une preuve de sa confiance ». En conséquence, l'arrêt du 4 octobre autorisa la Caisse à reprendre partiellement, et dans la mesure jugée convenable par les administrateurs, les paiements en espèces, et à continuer l'escompte des lettres de change et autres effets de commerce.

Si le contrôleur général avait espéré mettre ainsi fin à la crise, son espoir fut déçu. « La protection éclatante dont Sa Majesté couvre la Caisse d'escompte, relatent les *Mémoires secrets,* à la date du 7 octobre, et la facilité qu'elle lui donne de perpétuer et d'augmenter ses billets au lieu de les diminuer et de les anéantir, comme serait le vœu général, sont une nouvelle preuve de sa liaison avec le Trésor royal, de l'influence absolue que le ministère avait sur elle, et redoublent les défiances en ne laissant plus à personne aucun doute à cet égard [1]. » Cette défiance, il faut l'avouer, était légitime, car une banque d'émission ne présente de garantie sérieuse de solvabilité qu'à la condition de ne pas être placée sous la dépendance du pouvoir. Quand on peut craindre qu'elle n'ait cédé à la pression du gouvernement, et qu'afin de lui procurer des ressources momentanées elle n'ait poussé sa circulation au delà des limites raisonnables, la dispense que lui accorde le chef de l'État de rembourser à vue ses billets est de nature à accentuer leur dépréciation, car nul ne sait dans quelle proportion et à quelle époque ils seront échangeables contre de l'argent. S'il avait été bien inspiré, d'Ormesson aurait simplement engagé la Caisse à consacrer toutes ses ressources au retrait de son papier, et à publier un bilan montrant qu'elle était en état de faire face à ses engagements. C'est du reste ce que comprirent les administrateurs de la Caisse d'escompte : dans les quinze jours qui suivirent l'arrêt du 4 octobre, ils remboursèrent des billets jusqu'à concurrence de 10 mil-

[1] Bachaumont, XXIII, 194.

lions de livres, ils s'engagèrent à ne pas en émettre d'autres, de manière à ce qu'il n'y en eût pas pour plus de 33 millions dans les mains du public, et ils chargèrent des commissaires, pris parmi les actionnaires [1], de s'assurer que les effets escomptés par la société ne l'exposaient à aucune perte. Ces mesures étaient prudemment combinées, et elles réussirent promptement à relever le crédit de la Caisse. Mais l'alarme avait été chaude, les souvenirs des désastres causés par la banque de Law s'étaient présentés à tous les esprits, on avait plaisanté l'établissement financier dont on redoutait la chute [2], ainsi que le ministre qui avait compromis son existence, et l'opinion se répandit que d'Ormesson n'en avait plus pour longtemps à occuper le contrôle général.

La crise dont le récit précède était de nature à jeter le ministre des finances dans les plus grandes perplexités, car elle dérangeait tous ses calculs, en le privant du secours sur lequel il avait compté pour couvrir les dépenses des quatre derniers mois de l'année. Il était évident que la Caisse ne pourrait pas exécuter la convention du 24 août et continuer à lui fournir 6 millions par mois; dès

[1] Talleyrand joua un rôle important dans les réunions que tinrent, au mois d'octobre et au mois de novembre 1783, les actionnaires de la Caisse d'escompte. Il était alors agent général du clergé et était connu sous le nom d'abbé de Périgord. Voici ce que rapporte à ce sujet Bachaumont : « On est assez étonné de trouver en pareille compagnie un abbé de qualité, un apprenti-évêque. Il y est allé parce que M. de Saint-Julien, receveur général du clergé, ayant dans sa caisse pour près de deux millions de billets noirs, ses commettants avaient le plus grand intérêt à connaître la situation de la Caisse d'escompte... Messieurs les actionnaires ont été si contents de l'éloquence de M. l'abbé de Périgord, qu'ils l'avaient nommé un des cinq commissaires : il ne veut point accepter cette fonction, comme trop contraire à son état ». (*Mémoires secrets*, XXIII, 228.) — Un peu plus tard, Talleyrand consentit à faire partie du comité qui fut chargé de modifier les statuts de la Caisse d'escompte, et il fut choisi par ses collègues pour faire le rapport à l'assemblée générale des actionnaires. (Talleyrand, *Mémoires*, I, 56, 57.)

[2] On donna plaisamment, à des chapeaux d'un nouveau modèle, le nom de « bonnets à la Caisse d'escompte », parce qu'ils étaient « sans fond ».

lors, comment l'État ferait-il face à ses paiements les plus prochains? M. de Bourgade conseilla au ministre d'offrir immédiatement aux capitalistes un emprunt-loterie de 24 millions, et quoique les circonstances ne fussent pas favorables, quoique la méthode consistant à ouvrir plusieurs fois par an de petits emprunts présentât l'inconvénient de fatiguer le crédit, tout en laissant l'État perpétuellement exposé au danger de manquer d'argent, il n'hésita pas à suivre le conseil qui lui était donné. Il n'avait guère d'ailleurs la liberté du choix; coûte que coûte, il lui fallait parer à la disette du Trésor, et un arrêt du Conseil, en date du 4 octobre, l'autorisa à emprunter les 24 millions dont il avait un pressant besoin.

Cet arrêt présente avec celui du 5 avril précédent certaines différences. Ainsi, le montant des billets fut fixé à 400 livres au lieu de 600, afin, déclarait le préambule, que « tous les sujets de Sa Majesté pussent participer aux avantages d'une opération qui pouvait leur être utile ». L'idée était juste, mais pour permettre aux petites gens de prendre part à l'emprunt, il eût fallu que le prix des billets fût inférieur même à 400 livres. D'un autre côté, les billets ne furent plus productifs d'intérêt; au moment du remboursement, 54,000 sur 60,000 devaient toucher une prime égale à un intérêt de 5 pour 100 par an, et les 6,000 autres recevoir des lots variant de quelques centaines de livres à 120,000 livres. L'État, cette fois encore, s'était engagé à rembourser en huit années le capital prêté; mais en répartissant autrement les remboursements et en se dispensant du paiement des intérêts, il avait diminué ses charges pendant les trois premières années. En revanche, il les avait rendues plus lourdes pour les dernières, et comme il promit aux acheteurs de billets de leur payer 35,014,500 livres à titre de restitution, de primes et de lots, il se procura, on le voit, de l'argent beaucoup plus chèrement qu'il ne l'avait fait six mois auparavant. Tout compte fait, l'emprunt-loterie d'oc-

tobre 1783 équivalait à un emprunt au taux de 9 pour 100.

Quelle lamentable situation financière révèlent tous ces événements! Six ans avant la réunion des États généraux, nous voyons la monarchie française obligée de se faire prêter quelques millions par une société de crédit, incapable d'opérer un remboursement de 6 millions, décrétant le cours forcé d'une sorte de papier-monnaie, et ne parvenant à emprunter qu'une faible somme malgré un intérêt de près de 10 pour 100! Que dire de son imprévoyance, quand on songe que ces faits ne furent pas pour elle une leçon, qu'ils ne la décidèrent pas à relever les revenus de l'État, et qu'ils ne l'éclairèrent pas sur le péril d'un système d'après lequel elle dépensait chaque année plus que ne le permettaient ses ressources!

D'Ormesson, comme la plupart des ministres des finances de cette époque, ne se préoccupait que de questions d'importance secondaire : l'ensemble lui échappait, mais les détails éveillaient sa sollicitude. C'est ainsi que l'organisation des Fermes générales avait depuis plusieurs mois attiré son attention, et il se demandait si, en résiliant le bail des Fermes, il ne pourrait pas réserver à l'État une partie des bénéfices que réalisaient les fermiers généraux. Dans l'intérêt des contribuables comme dans celui du Trésor, il s'était dit qu'il convenait de supprimer les droits de traite intérieurs, de ne laisser subsister que ceux frappant, à la frontière du royaume, les marchandises étrangères, et de charger de les percevoir une régie intéressée. Ce projet en lui-même était bon, mais il était inopportun : sa réalisation supposait en effet que l'État indemniserait la Ferme générale du bénéfice qu'elle pouvait faire sur les traites, pendant les trois années restant à courir sur son bail. A cette condition, elle était disposée à accepter les modifications que le ministre avait en vue[1]. Or, le contrôleur

[1] Augeard, *Mémoires*, 117, 118.

général n'avait pas de fonds à lui donner. D'autre part, comme il s'agissait de modifier son contrat, il aurait dû entrer préalablement en négociation avec elle. Au contraire, il crut pouvoir agir d'autorité, et sans même en parler à ses collègues, il soumit le 24 octobre à la signature du roi un arrêt du Conseil portant « conversion du bail des Fermes générales en une régie intéressée, à partir du 1er janvier 1784 ». Le préambule présentait cette réforme comme pouvant seule permettre d'apporter à la perception des droits de traite, ainsi que des droits sur le sel et le tabac, des améliorations qui, sans diminuer les rentrées dues au Trésor, procureraient aux commerçants et aux contribuables de nouvelles facilités. En outre, il félicitait les fermiers généraux de leur zèle, reconnaissait les services que leur crédit les avait souvent mis à même de rendre à l'État, et annonçait que la nouvelle régie leur serait confiée, avec le titre de directeurs généraux. Le contrôleur général avait sans doute espéré satisfaire ainsi tout le monde, la Ferme aussi bien que le public ; mais son but fut loin d'être atteint.

Comme le taux des taxes à payer n'était pas modifié, comme d'un autre côté la suppression de la Ferme générale constituait une surprise à laquelle on n'était pas préparé, l'arrêt du 24 octobre rencontra peu d'approbateurs. Quant aux fermiers généraux, la résiliation de leur bail pouvant les ruiner, ils protestèrent contre elle avec énergie. Ils allèrent trouver M. de Vergennes et lui démontrèrent sans peine qu'en rompant leur traité l'État commettait un manque de foi injustifiable, attendu qu'ils avaient rempli toutes les obligations que ce traité leur imposait, et qu'ils ne s'étaient pas placés dans un des cas prévus pour la résiliation. Ils ajoutèrent que, du moment que leur bail était résilié, ils useraient de leur droit de réclamer le remboursement immédiat de leurs cautionnements, des avances par eux consenties au Trésor, et des billets, garantis par le

recouvrement des impôts, que la Ferme avait placés chez les banquiers, négociants et particuliers[1]. Ils évaluèrent à 60 ou 70 millions de livres le montant des sommes dont ils étaient par suite fondés à demander le paiement, et ils ne cachèrent pas que le Trésor royal, qui satisfaisait difficilement aux besoins du service courant, leur paraissait hors d'état d'acquitter une aussi grosse somme. Mis en demeure de s'expliquer, le contrôleur général ne put pas nier, en effet, que l'argent lui manquait pour opérer le moindre remboursement. Les fermiers généraux résolurent alors de s'adresser au roi en personne. Le 2 novembre, ils envoyèrent à Fontainebleau, où se trouvait la cour, une députation de trente d'entre eux, conduite par M. d'Harvelay, garde du Trésor royal. Cette députation fit appel à l'équité de Louis XVI et lui représenta que si la mesure dont elle se plaignait n'était pas rapportée, la confiance jusqu'alors inspirée par les engagements souscrits au nom du roi serait pour longtemps ébranlée. En même temps, les courtisans auxquels la sévérité de d'Ormesson avait déplu, et les partisans aussi nombreux qu'influents que Calonne comptait dans l'entourage du souverain, le comte d'Artois, les Polignac, les Vandreuil, les de Guiche, s'efforçaient d'agir sur l'esprit de la reine. Ils lui racontèrent, ce qui, d'ailleurs, était exact, que l'arrêt du 24 octobre avait soulevé beaucoup d'émotion dans Paris, où les porteurs de

[1] « Chaque fois que les fermiers généraux donnent des billets, on les leur paie en assignations de la même échéance sur le Trésor royal, assignations qu'ils rendent ensuite au Trésor, à compte de leur bail... Quand on examine de près leur usage, on voit que ces billets ne sont qu'une délégation du Trésor royal qui tire sur ses fermiers, leur donne quittance d'avance pour une certaine époque et leur fait souscrire de nouveau l'obligation que porte déjà leur bail de payer fidèlement à cette époque. » (Extrait d'un mémoire en date du 13 décembre 1783, remis à Vergennes par Dupont de Nemours.) — Dans ce mémoire, Dupont raconte qu'au mois de septembre et au mois d'octobre les fermiers généraux, à la demande de d'Ormesson, avaient augmenté d'un million le montant normal de leurs billets. (*Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.)

billets des Fermes et les bailleurs de fonds des fermiers généraux s'inquiétaient de savoir comment ils seraient payés et s'ils ne recevraient pas du papier plus ou moins déprécié. Le lieutenant de police avertit de son côté le roi que les financiers de la capitale manifestaient un grand mécontentement : or, le gouvernement avait à chaque instant besoin d'eux, et il importait de ne pas se les aliéner. Louis XVI se laissa émouvoir par une attaque si bien combinée, et, malgré l'amitié qu'il portait à d'Ormesson, il crut ne pas pouvoir le maintenir plus longtemps à la tête du contrôle général.

Toutefois, il ne savait par qui le remplacer. Le candidat de la cour était Calonne, qui avait en Mme de Polignac une puissante alliée. Mais ni le roi, ni Marie-Antoinette, n'avaient pour lui de sympathie. Ils se défiaient au contraire de cet homme aux mœurs faciles, aussi dépensier que beau parleur. Cependant le comte de Vergennes et le baron de Breteuil s'étant prononcés en sa faveur, ils finirent par admettre qu'il était l'homme de la situation, et que, grâce à sa souplesse d'esprit, à sa fertilité d'imagination, à la hardiesse de ses conceptions, il saurait ramener l'abondance dans le Trésor. Force leur était au surplus de reconnaître que d'Ormesson avait, par ses faits et gestes depuis six semaines, démontré son incompétence financière. Le roi lui redemanda en conséquence son portefeuille, et, le 3 novembre 1783, Calonne fut nommé à sa place contrôleur général[1].

Calonne allait occuper pendant trois ans et demi le ministère des finances. Son administration donna à la France l'illusion de la prospérité, et c'est pendant qu'il détenait le pouvoir, que la royauté française jouit de ses derniers beaux jours. En outre, c'est Calonne qui, en convoquant les Notables et en leur soumettant tout un ensemble de réformes fiscales, a commencé la Révolution. L'étude du ministère

[1] *Mémoires secrets*, XXIII, 239, 242, 248; Augeard, *Mémoires*, 119-121; Besenval, *Mém.*, II, 149.

de Calonne présente donc un intérêt particulier : mais avant de l'entreprendre, nous allons exposer ce qu'il advint des deux dernières mesures prises par d'Ormesson.

L'arrêt du Conseil, du 24 octobre 1783, qui avait résilié le bail de la Ferme générale, ne tarda pas à être rapporté par un autre arrêt en date du 9 novembre. Celui-ci fut motivé sur ce que Sa Majesté avait reconnu que les clauses du bail du 19 mars 1780 n'étaient pas moins obligatoires pour elle que pour les fermiers généraux, et sur ce qu'elle voulait « manifester en toute occasion que tout engagement contracté par elle et devenu le gage de la foi publique, serait toujours à ses yeux inviolable et sacré ». L'aveu que l'on mettait dans la bouche du roi, que sa religion avait été une première fois surprise, était si franc, et la promesse qu'il souscrivait de veiller à ce qu'elle ne le fût plus à l'avenir était si formelle, que le fâcheux incident amené par l'étourderie de d'Ormesson ne laissa pas de trace dans l'esprit des hommes d'affaires.

En ce qui concerne la Caisse d'escompte, les choses ne s'arrangèrent pas moins bien. Cet établissement était mal vu d'une partie de la population, qui l'accusait de favoriser l'agiotage et qui prétendait que l'émission d'une monnaie fiduciaire offrait en France de graves dangers. Mais Calonne était trop intelligent pour partager ce préjugé, et il ne voyait aucun motif pour que le fonctionnement loyal et régulier d'une banque, investie du droit d'émettre des billets, fût plus impraticable dans notre pays qu'en Angleterre. Aussi, une assemblée générale des actionnaires de la Caisse d'escompte s'étant tenue le 15 novembre 1783, et ayant constaté qu'il n'y avait plus de billets en circulation que pour 28 millions de livres, que les espèces possédées par la société avaient beaucoup augmenté, et que si celle-ci procédait à sa liquidation immédiate, chaque action recevrait non seulement le montant intégral de son capital, soit 3,000 livres, mais encore un bénéfice supplémentaire de 500 livres, il déclara

aux administrateurs qu'ils pouvaient compter sur sa protection. Il les invita à arrêter de nouveaux statuts, susceptibles d'empêcher le retour d'une crise comme celle qui venait d'avoir lieu, et quelques jours plus tard, ces statuts ayant été rédigés, il fit rendre, le 23 novembre, un arrêt du Conseil qui réorganisa la Caisse d'escompte.

« Sa Majesté, disait le préambule, a vu que cet établissement présentait en lui-même des avantages très importants, qu'en réalité il en avait déjà procuré d'incontestables, et que, bien dirigé, il pouvait en produire de plus grands encore... Elle a vu avec satisfaction que, par l'effet des sages mesures que suivent les administrateurs de la Caisse d'escompte, par l'augmentation de son capital, résultant d'une création d'actions nouvelles ainsi que du délaissement des benéfices, et à la faveur de l'abondance du numéraire arrivé depuis le commencement du mois d'octobre dernier, il était calculé et démontré que bientôt, et sûrement avant l'époque du 1er janvier prochain, ils seraient en état de payer à bureau ouvert, et de satisfaire à tous leurs engagements. Dans une situation aussi capable de dissiper toute inquiétude, Sa Majesté n'a pas voulu différer de faire cesser l'effet de la disposition portée dans l'arrêt rendu en son Conseil le 27 septembre... Elle est informée que cette disposition a fait naître des idées confuses de papier-monnaie, et les alarmes que ce mot seul inspire. C'est pour détruire jusqu'au moindre prétexte d'une induction aussi fausse, aussi contraire à ses intentions les plus constantes et aussi incompatible avec ses principes, qu'elle se hâte d'effacer l'empreinte d'autorité qui a paru donner aux billets de la Caisse d'escompte un caractère de force étranger à leur essence ». Le préambule s'occupait aussi des nouveaux statuts, et déclarait qu'ils ne laissaient « à désirer aucune des précautions nécessaires, soit pour donner dans tous les temps aux propriétaires de billets la certitude d'un prompt paiement, soit pour contenir les opérations de la Caisse dans de justes bornes, par une

surveillance éclairée ». En conséquence, l'arrêt du Conseil du 23 novembre 1783 abrogea l'arrêt du 27 septembre, stipula que le cours des billets redeviendrait libre et volontaire, approuva la création de mille actions nouvelles, et homologua les statuts. En vertu de ces statuts, le capital de la Caisse fut porté à 15 millions et divisé en 5,000 actions de 3,000 livres; de plus, 500 livres par action, prélevées sur les bénéfices non distribués, furent mises en réserve, « afin de suppléer aux pertes imprévues que la Caisse pourrait éprouver ». Le capital réel était donc de 17,500,000 livres. Comblant une lacune que Necker avait eu le tort de laisser subsister lors de la revision de 1779, l'article III stipula que, « pour assurer que la Caisse serait constamment en état de satisfaire à l'obligation étroite de payer ses billets à présentation, il y serait toujours gardé un fonds suffisant d'espèces effectives, dans une proportion qui ne pourrait jamais être moindre du tiers au quart de la somme des billets en circulation ». Enfin, le taux maximum de l'escompte était fixé à 4 pour 100, pour les effets à l'échéance de trente jours, et à 4 et demi pour 100 pour les effets à l'échéance de trente à quatre-vingt-dix jours.

Ainsi reconstituée, la Caisse d'escompte vit la faveur publique lui revenir. Ce qui acheva de la lui ramener, c'est qu'elle reprit chaque jour d'une façon de plus en plus complète ses paiements en espèces, et qu'elle obtint, dès le 10 décembre 1783, la publication d'un arrêt du Conseil, portant qu'à l'avenir l'échange des billets contre argent se ferait à bureau ouvert et sans délai. Ses adversaires critiquèrent cet arrêt, et firent remarquer, non sans raison, que la Caisse n'avait pas « besoin de la permission du roi pour payer ses dettes et remplir ses obligations » [1]. Mais les administrateurs de la Caisse estimaient sans doute que, puisque le gouvernement avait ébranlé le crédit de leur société par ses

[1] *Mémoires secrets*, XIV, 76.

mesures inconsidérées, il était juste que pour le rétablir, il multipliât les témoignages officiels de satisfaction. Ils avaient donc sollicité l'arrêt du 10 décembre, moins pour son dispositif que pour les mentions de son préambule, où on lisait en effet qu'il « y avait en caisse une quantité d'espèces plus que suffisante pour faire face à toutes les demandes », et que le roi accueillait la pétition des administrateurs, afin de « leur donner un témoignage authentique de la confiance qu'ils méritent ». Leur but fut atteint : personne ne refusa plus les billets de la Caisse d'escompte, on les rechercha, au contraire, et la valeur des actions atteignit bientôt 5,000 livres. Quant à Calonne, il ne pouvait que se féliciter d'avoir consolidé un établissement financier dont l'intervention allait être indispensable aux vastes opérations de crédit qu'il projetait.

CHAPITRE III

I. Mauvaise réputation de Calonne. — Le roi et la reine sont mal disposés pour lui. — Caractère de ce ministre.— Il supprime le Comité des finances. — Son système financier consiste à emprunter.— Déficit existant lors de son entrée au ministère. — Mal vu par les parlements, Calonne est bien accueilli par la Chambre des comptes. — Emprunt de 100 millions en décembre 1783. — Cet emprunt, accompagné de déclarations rassurantes, se place facilement. — Projet de supprimer les douanes intérieures. — Système des traites : division des provinces, diversité des droits. — Calonne le laisse subsister, afin de ne pas porter atteinte aux recettes du Trésor. — Secours exceptionnels accordés en mars 1784 aux provinces les plus éprouvées par les rigueurs de l'hiver et par les inondations. — Édit d'août 1784 ordonnant de payer les rentes à leur échéance. — II. Création d'une caisse d'amortissement par l'édit d'août 1784. — Brillants résultats qu'en attend Calonne. — Illusion de l'amortissement, quand il est annihilé par le déficit et l'émission d'emprunts nouveaux. — Un tableau des dettes de l'État, publié en 1784, indique qu'elles montent à plus de 2 milliards 300 millions. — Vive impulsion donnée aux dépenses par Calonne. — Il cherche des ressources dans la création de places de finances.— Promesses faites par le ministre dans le préambule de l'édit d'emprunt de 1784. — Cet édit n'est enregistré par le parlement et la Chambre des comptes qu'après des remontrances. — Conditions onéreuses de l'emprunt.

I

La nomination de Calonne excita dans le public une pénible surprise et fut sévèrement jugée. « Le sieur de Calonne, à qui la place de ministre de la finance est confiée, la reçoit sous les plus mauvais auspices ; on lui accorde de l'esprit, mais on ne peut être plus taré dans l'opinion publique qu'il ne l'est du côté du caractère et de la probité. » C'est en

ces termes que l'ambassadeur d'Autriche transmit à Joseph II la nouvelle de sa nomination[1]. Dans le public on savait depuis longtemps que cet intendant ambitionnait le poste de contrôleur général, et qu'il disposait à la cour d'un parti qui s'efforçait de le pousser au ministère. Mais comme sa réputation était mauvaise[2], qu'il passait pour un homme sans scrupules et pour un dissipateur, on ne supposait pas que Louis XVI, qui attachait tant de prix à l'honnêteté de ses ministres, consentît jamais à lui confier les finances du royaume. En conséquence, lorsqu'on apprit que Calonne remplaçait d'Ormesson, on attribua son succès à « des intrigues de cour incroyables en tous genres », et l'on fit sur lui ce mot : « Si celui-là n'a pas la voix du peuple, il en aura l'argent[3] ». Les bruits les plus malveillants se répandirent sur son compte. « On veut absolument le voir en noir, et on l'accable d'imputations; on prétend qu'il disait, le mois dernier, que si dans peu il n'était pas contrôleur général il ferait banqueroute, et l'on ajoute que, devant un million, son premier soin doit être de le payer et de se hâter dans la carrière des événements[4]. » En revanche, on

[1] *Corresp. du comte de Mercy*, I, 227.

[2] « Pour arriver au ministère, il avait compromis ou au moins négligé sa réputation. Ses entours ne valaient rien. Le public lui savait de l'esprit, mais ne lui croyait point de moralité. . La grande partie des hommes aime dans les ministres le travail et la prudence. M. de Calonne n'était pas rassurant à cet égard. » (Talleyrand, *Mém.*, I, 104.)

[3] Métra, XV, 197. — Vergennes étant un de ceux qui avaient le plus contribué à la nomination de Calonne, tenait à connaître l'impression qu'elle causait dans la capitale. Il se fit adresser à ce sujet des notes de police, dont voici des extraits : « 5 novembre. On taxe le nouveau ministre de légèreté, d'ambition; on annonce qu'il saura répandre de l'argent; cependant ces propos sont repoussés par ceux qui disent le connaître parfaitement. — 11 novembre On a dit dans un café qu'il avait 1,500,000 livres de dettes et qu'il aurait bien de l'argent à répandre à toutes les personnes de la cour qui avaient concouru à son élévation. A la Bourse, on a tenu de meilleurs propos et on espère beaucoup de son génie et de ses talents ». (*Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395.)

[4] Métra, XV, 198. — Calonne se trouvait en effet dans une situation pécuniaire très compromise. « Dans son premier entretien avec le roi, il lui dit qu'il avait 220,000 livres de dettes exigibles, qu'un contrôleur

se prit à regretter d'Ormesson. On raconta qu'il s'était récemment opposé avec beaucoup de fermeté à des propositions qui avaient été soumises au roi, pour le déterminer à à acheter de vastes domaines au prince de Conti, au prince de Guéménée, au duc de Penthièvre. « Il a représenté à Louis XVI que tant d'acquisitions inutiles ne pourraient se faire qu'aux dépens du Trésor royal; que, pour le remplir de nouveau, il faudrait imposer de nouvelles charges, ce qui en dernière analyse ferait retomber ces dépenses sur les peuples. Des courtisans pervers ont empoisonné cette résistance louable[1]. »

Le roi et la reine n'étaient guère mieux disposés pour le nouveau contrôleur général. « Le roi, dit Mme de Staël, résista longtemps à ce choix, parce que son instinct consciencieux le repoussait. La reine partageait la répugnance du roi, quoiqu'elle fût entourée de personnes d'un avis différent; on eût dit qu'ils pressentaient l'un et l'autre dans quels malheurs un tel caractère allait les jeter[2]. » En vain Calonne tâcha-t-il par ses complaisances étudiées et par un soin constant à prévenir ses moindres désirs, de gagner les bonnes grâces de sa souveraine; Marie-Antoinette, mise en défiance par l'empressement même du ministre à lui plaire, ne lui accorda jamais son appui, et elle continua de le juger comme elle l'avait fait au lendemain de sa nomination au contrôle général. Se trouvant alors dans le salon de la duchesse de Polignac, et bien qu'il fût plein de partisans de

général pouvait facilement trouver les moyens de s'acquitter, mais qu'il préférait parler à S. M. avec franchise et devoir tout à ses bontés. Louis XVI, qu'un tel langage frappa d'étonnement, ne proféra pas une seule parole; il alla prendre dans un secrétaire 230,000 livres en actions de la Compagnie des eaux, et les remit à Calonne, qui sut garder les actions et payer ses dettes » (Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 401.)

[1] *Mémoires secrets*, XXIII, 240.

[2] *Considérations sur la Révolution française*, I, 109. — Le comte de La Marck a écrit de même : « La reine avait une aversion prononcée pour M. de Calonne... Elle ne pouvait le supporter ». (*Correspondance de Mirabeau avec La Marck*, Introd., 57.)

Calonne, elle s'écria en parlant de lui : « Les finances de la France passent alternativement des mains d'un honnête homme sans talent dans celles d'un habile intrigant[1] ».

Le successeur de d'Ormesson n'était pas sans connaître les sentiments de ses maîtres à son égard et ceux de la majorité du public. Il savait que si M. de Vergennes ne l'avait pas imposé à la timidité de Louis XVI, jamais celui-ci ne l'aurait appelé au ministère, et que ses premiers actes, quels qu'ils fussent, avaient chance d'être appréciés avec sévérité. « Mais rien ne l'effrayait ; se fiant sur son adresse, il espéra conserver ses partisans, ramener ses ennemis, réunir tous les suffrages[2]. » Calonne était-il donc un de ces grands ambitieux qui, soutenus par une volonté énergique et par la conscience de leur valeur, ne redoutent ni les haines ni les rivalités et se sentent prêts à dominer une situation difficile, parce qu'ils en ont d'avance mesuré les périls et se sont tracé un plan pour les conjurer? Son esprit était loin d'avoir cette envergure, et ses qualités étaient d'un ordre bien différent. « J'ai connu Calonne, dit le duc de Lévis[3], aux différentes époques de sa vie, ministre tout-puissant et proscrit ; je l'ai toujours vu spirituel, léger, brillant, rempli de grâces et de goût ; aimable dans toute la force du terme, parce qu'il ne l'était jamais aux dépens de personne ; sans fiel, sans malignité, parlant avec impartialité

[1] *Mémoires de Mme Campan*, 197. Le même auteur raconte que la reine refusa un million de livres que Calonne lui avait offert pendant l'hiver de 1783 à 1784, afin qu'elle pût en faire la distribution aux malheureux, et voici comment elle aurait motivé son refus : « Cet homme achèvera de perdre les finances de l'Etat. On dit qu'il a été placé par moi; on a fait croire au peuple que je suis prodigue ; je n'ai pas voulu qu'une somme du Trésor royal, même pour l'usage le plus respectable, ait jamais été entre mes mains ».

[2] De Ségur, *Mémoires*, I, 256.

[3] *Portraits*, 295. — D'après Weber (*Mémoires*, 92), Calonne avait « une confiance qui allait jusqu'à l'abandon, et là commençait le danger; beaucoup d'envie de plaire, ce qui rend les refus difficiles ; et une imagination sans bornes, qui fait croire à des espérances sans réalité ».

de ses innombrables ennemis... Il avait un esprit vif, étendu, et une extrême facilité de travail; mais il s'y fiait trop et donnait aux plaisirs des heures précieuses, qui formaient, au bout de la semaine, un *déficit* de temps aussi difficile à combler que celui du Trésor et qui contribuait à l'augmenter. » Calonne était donc un homme du monde accompli, et comme il faisait à toutes les demandes le meilleur accueil, qu'il disait et croyait les ressources de la France inépuisables, qu'il possédait de réelles connaissancs en administration, qu'il « appelait la prodigalité une large économie et voulait être en tout un ministre facile et complaisant[1] », on comprend qu'à la cour il parût l'homme le mieux fait pour occuper le poste de contrôleur général. Son intelligence était, du reste, remarquable; il comprenait vite les questions les plus abstraites et en rendait compte avec lucidité. Ainsi que le constate un bon juge, Mollien[2], « il avait une merveilleuse prestesse d'esprit, une élocution facile; il exprimait avec assurance les opinions qu'il avait souvent conçues avec trop de légèreté; mais la vivacité de ses aperçus, sa bonne grâce, sa flexibilité devant les objections, le tour heureux qu'il donnait à ses explications laissaient rarement à ses contradicteurs le droit de se prévaloir de leurs avantages. Malheureusement, comme ministre des finances, il ne savait rien refuser à ses amis;

[1] Mme de Staël, *Considérations*, I, 110.

[2] *Mémoires d'un ministre du Trésor*, I, 124. — Lacretelle (*Histoire de France pendant le dix-huitième siècle*, VI, 7) a tracé du même ministre un portrait qui concorde avec les précédents : « Avant Calonne, ce qu'on craignait le plus au milieu des fêtes de la cour, c'était l'aspect d'un contrôleur général. Calonne y répandait la sécurité en paraissant tout approuver de son inaltérable sourire. Il augmentait le charme de ces fêtes par les grâces de sa conversation, et surtout par la facilité de ses promesses .. A quelque heure de la journée qu'on l'abordât, on le trouvait dans la situation d'un homme qui a fini son travail, et qui, confiant et serein, écoute vos vœux avec intérêt et suit vos pensées en les développant. Il causait bien et discourait encore mieux. Tous les différents systèmes d'économie politique lui étaient parfaitements connus. Il se gardait bien de montrer le dédain que les hommes d'Etat affectent ordinairement pour les théories ».

il craignait même de faire essuyer un refus à des indifférents, et, dans son goût pour la prodigalité, il ne soignait pas plus sa fortune propre que la fortune publique ».

En devenant ministre des finances, Calonne entendait être entièrement libre de les diriger à son gré. Il avertit donc le roi qu'il ne se soumettrait pas à l'obligation d'obtenir pour ses opérations l'approbation du Comité des finances, qui avait commencé à fonctionner sous Joly de Fleury et qui s'était encore réuni quelquefois durant le ministère de d'Ormesson. Par la suppression du Comité, il poursuivait un double but : d'abord il s'affranchissait du contrôle de M. de Vergennes, il évitait de se placer sous la dépendance du ministre des Affaires étrangères, chef du Conseil royal des finances ; ensuite il affirmait son crédit aux yeux des autres ministres, en les délivrant d'une institution à laquelle ils n'avaient pas cessé de se montrer hostiles. Louis XVI, il est vrai, fort jaloux de son autorité et très attaché aux formes extérieures qui lui procuraient l'illusion du commandement, avait jusqu'alors refusé de consentir à cette suppression. « Il avait déclaré qu'il n'entendait point être maîtrisé par ses ministres, et que tant qu'il régnerait, on ne verrait plus de duc de Choiseul[1]. » Il céda néanmoins à Calonne lorsque celui-ci lui expliqua qu'il avait besoin de ne pas être contrecarré dans ses projets, et il abrogea l'édit de février 1783.

Devenu de la sorte maître absolu au contrôle général, le nouveau titulaire de ce département n'hésita pas un instant sur la politique financière qu'il aurait à pratiquer, ni sur les moyens de faire face aux dépenses de l'État. Il était, en effet, parfaitement résolu à s'en tenir au système facile qui consistait à emprunter. Puisqu'il avait réussi du temps de Necker, pourquoi ne réussirait-il pas de nouveau? Necker, il est vrai, savait admirablement manier le crédit, il

[1] Besenval, *Mémoires*, II, 131.

n'ignorait aucun des secrets de la banque et il avait l'appui des banquiers. Mais Calonne avait appris que le crédit suit aveuglément ceux qui parviennent à lui inspirer confiance; il entendait agir et parler de telle sorte que nul ne doutât ni de son habileté, ni de la solvabilité du gouvernement; enfin il était décidé à consentir aux capitalistes des conditions assez avantageuses pour les déterminer à prêter au roi ce que celui-ci leur demanderait. D'un autre côté, si Necker avait commencé à emprunter à une époque où l'épargne n'était pas encore épuisée par les fréquents appels qui depuis lors lui avaient été adressés, le rétablissement de la paix, en imprimant un vigoureux essor à la prospérité publique, ne pouvait que faciliter au nouveau ministre des finances le placement de ses emprunts. Donc Calonne était plein d'espoir, et quoiqu'il voulût se distinguer de Necker, quoiqu'il se vantât d'avoir des principes opposés aux siens, il se proposait de renouveler ce que celui-ci avait fait et de remplir le Trésor royal par la même méthode que lui. La seule différence entre eux devait consister en ce que Necker avait emprunté en temps de guerre, tandis que Calonne allait emprunter en temps de paix. Mais la liquidation des dépenses de la guerre n'était pas terminée ; par suite, n'était-il pas légitime de procéder à cette liquidation avec des ressources extraordinaires? Quant à créer des impôts ou à augmenter ceux qui existaient, afin que leur produit servît de gage au service des emprunts, il rejetait loin de lui cette idée. Necker avait bien soutenu, dans son *Compte rendu,* qu'il serait imprudent de continuer, une fois les hostilités terminées, à grossir la dette de l'État sans recourir à l'accroissement des taxes; mais l'essai d'un relèvement des impositions avait été tenté par Joly de Fleury, et il avait soulevé une telle opposition qu'on ne pouvait songer à recommencer l'épreuve. Au surplus, le rendement des contributions progresserait inévitablement, grâce à l'extension des relations commerciales due à la cessation de

notre lutte contre la Grande-Bretagne, et suffirait sans doute à couvrir le supplément d'intérêts annuels incombant à l'État. Toutes ces considérations parurent décisives à Calonne, et il était convaincu que le plan qu'il avait formé d'emprunter, sans accroître le poids des impôts, était celui qui répondait le mieux à l'intérêt du gouvernement comme à celui du pays.

Qu'il y eût nécessité pour le contrôleur général d'ouvrir très prochainement un emprunt, cela d'ailleurs n'était pas douteux. La peine qu'avait eue d'Ormesson, pendant tout le cours de son administration, à couvrir les dépenses les plus urgentes, l'obligation où il s'était trouvé, au mois de septembre, de demander à la Caisse d'escompte un prêt de 6 millions, et le parti qu'il avait pris de décréter le cours forcé de ses billets, afin de se dispenser de rembourser à cette société une partie au moins de son prêt, n'étaient que des signes trop évidents des embarras du Trésor. Calonne, à peine nommé, chercha en conséquence à connaître le montant de ses engagements, et voici quel fut, d'après son discours du 22 février 1787 devant l'assemblée des Notables, le résultat de ses recherches : « Lorsqu'à la fin de 1783 le roi daigna me confier l'administration de ses finances, elles étaient dans l'état le plus critique. Toutes les caisses étaient vides, tous les effets publics baissés, toute circulation interrompue, l'alarme était générale et la confiance détruite. En réalité, il y avait 220 millions à payer pour restant des dettes de la guerre, plus de 80 millions d'autres dettes exigibles, soit pour l'arriéré des dépenses courantes, soit pour l'acquittement de plusieurs objets conclus ou décidés antérieurement; 176 millions d'anticipations sur l'année suivante; 80 millions de déficit dans la balance des revenus et dépenses ordinaires; le paiement des rentes excessivement retardé; le tout ensemble faisant un vide de plus de 600 millions, et il n'y avait ni argent ni crédit ». La situation était grave, on le

voit : elle se résumait en 80 millions de déficit annuel et plus de 520 millions de dettes plus ou moins criardes à consolider. Si Calonne avait été un patriote et un véritable homme d'État, il aurait reconnu que dans ces conditions l'impôt et l'emprunt devaient se combiner, qu'il fallait y joindre une stricte économie, et que le moment était venu d'abandonner les anciens procédés, d'après lesquels le gouvernement, au moyen d'emprunts répétés, vivait au jour le jour, sans s'apercevoir qu'en augmentant sans cesse le capital de sa dette et l'insuffisance de ses recettes annuelles par rapport aux dépenses normales, il finirait par être acculé, soit à la banqueroute, soit à une énorme surcharge des impôts. Il eût dit à Louis XVI toute la vérité sur l'état financier de son royaume, et des mesures décisives eussent sans retard été prises afin de parer au déficit et de faciliter le paiement des sommes dues par l'État. Au contraire, la seule conclusion qu'il tira des découvertes par lui faites sur les embarras du Trésor, fut qu'il avait raison de vouloir emprunter et que les emprunts à négocier devraient porter sur des sommes considérables.

Mais quel accueil les édits d'emprunt recevraient-ils de la part des cours investies du droit de les enregistrer? La question était douteuse, à raison de l'hostilité que beaucoup de parlementaires nourrissaient pour Calonne. Dans la haute magistrature on n'avait pas oublié le rôle qu'il avait joué une vingtaine d'années auparavant, au plus fort des démêlés entre le parlement de Bretagne et le duc d'Aiguillon, gouverneur de cette province. Calonne, alors maître des requêtes, avait dénoncé le procureur général La Chalotais comme étant l'auteur de lettres anonymes adressées au roi et injurieuses pour lui; puis il avait accepté de le poursuivre, en qualité de procureur général, devant une commission extraordinaire qui, par ordre de Louis XV, avait été envoyée à Rennes, au mois de novembre 1765, afin d'instruire et de juger le procès du magis-

trat breton. Il avait rédigé contre l'adversaire du duc d'Aiguillon un réquisitoire dont la violence avait soulevé les protestations de tous les parlements du royaume, et lorsqu'il était devenu, trois ans plus tard, intendant de Metz, le parlement de cette ville avait adopté un arrêt lui enjoignant de se disculper des imputations dirigées contre lui à l'occasion de sa conduite dans l'affaire de La Chalotais. Ces faits étaient déjà anciens, mais lorsque Calonne devint ministre on ne manqua pas de les rappeler, et bientôt il fut de notoriété publique que les rancunes parlementaires n'attendaient qu'une occasion de se manifester.

Fort habilement, Calonne essaya une diversion. Comme il était sûr de la bienveillance du premier président de la Chambre des comptes, et que, suivant l'usage, il devait, en tant que contrôleur général, prêter serment devant cette assemblée, il s'y rendit en grande pompe peu de temps après sa nomination, accompagné de conseillers d'État, de maîtres des requêtes, de fermiers généraux et autres personnages officiels dépendant de son département. M. de Nicolay, premier président, lui adressa un discours dans lequel il commença par faire ressortir l'importance de la place qui lui était confiée : « Le contrôleur général, dit-il, est en France la providence de l'État : il soutient la guerre, il ramène la paix, il anime le commerce, l'agriculture, et respecte les engagements du souverain envers ses sujets ; il embrasse tous ces grands intérêts ; leur stabilité repose sur lui ; sa prévoyance doit être universelle ; sa marche, tantôt précipitée, quelquefois lente, toujours réfléchie, est dirigée vers le bonheur commun ». Puis il loua en ces termes l'homme que le roi venait d'appeler au contrôle général : « Vous avez désiré les grandes places, mais depuis longtemps vous vous prépariez à les remplir : vous avez perfectionné, embelli les heureux dons de la nature... On ne s'entretenait que de votre aménité, de votre pénétration, de votre adresse à manier les esprits et les affaires ;

vous laissiez échapper des étincelles de génie... Vos talents deviennent aujourd'hui les garans de votre administration ; ils vous soutiendront dans la carrière, ils enflammeront votre zèle ; mais ils ne feront votre bonheur et votre gloire que lorsqu'ils auront tourné à l'avantage de vos concitoyens ». Calonne, dans sa réponse, ne parut nullement troublé de ces éloges outrés, et après avoir vanté l'amour de Louis XVI pour ses peuples, il esquissa ainsi qu'il suit le programme qu'il comptait suivre : « Le roi veut l'ordre et l'économie ; la situation des affaires m'en fait une loi trop impérieuse pour qu'elle ne soit pas la base de ma conduite.... Aussitôt après avoir franchi l'espace laborieux qu'il faut employer à l'acquittement des dettes de la guerre, je m'attacherai à l'exécution d'un plan d'amélioration générale, qui, fondé sur la constitution même de la monarchie, en embrasse toutes les parties, régénère les ressources plutôt que de les pressurer et fasse trouver le vrai secret d'alléger les impôts dans l'égalité proportionnelle de leurs répartitions, ainsi que dans la simplification de leurs recouvrements ». Si vague qu'il fût, ce programme, qui annonçait des réformes et qui ne parlait pas d'augmentation d'impôts, produisit partout un excellent effet [1]. Les discours de Calonne et de M. de Nicolay reçurent une large publicité, et rapprochés des mesures par lesquelles le contrôleur général avait remis en vigueur le bail des Fermes, réorganisé la Caisse d'escompte et assuré la reprise de ses paiements en espèces, ils donnèrent de son habileté et de ses intentions l'idée la plus favorable [2]. Les banquiers

1 On lit dans un des rapports de police adressés à Vergennes : « Le discours de M. de Calonne, lors de sa réception à la Chambre des comptes, a été entendu avec plaisir et admiration. Dans les spectacles, où l'on formait groupes, on en a parlé avec beaucoup d'éloges. A la Bourse on a également bien parlé de ce discours » Rapport du 13 novembre 1783. (*Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1395)

2 Le bruit courut même que le contrôleur général songeait à abaisser les impositions. « Tout le monde a les yeux attachés sur M. de Calonne, relate la *Correspondance secrète*, du 3 décembre 1783, et ceux

entrèrent avec lui en négociation, ils lui promirent leur concours et il arrêta ses dispositions pour émettre à bref délai un emprunt.

Il commença par déclarer clos, en vertu d'un arrêt du Conseil du 1er décembre 1783, l'emprunt de 200 millions qu'avait autorisé l'édit de décembre 1782. Il avait en effet constaté que la moitié seulement des 100 millions de rentes 5 pour 100 créées par cet édit se trouvait souscrite, et il pensa qu'en laissant se prolonger plus longtemps une opération qui n'avait réussi qu'à demi, « ce serait risquer d'affaiblir les ressorts du crédit, croiser l'effet des vues ultérieures que les circonstances exigeaient, et peut-être aussi faire naître l'espoir de trouver, pour obtenir des rentes sans en payer l'entière valeur, des facilités que l'intérêt de l'État doit proscrire ». Après avoir ainsi déblayé le terrain, Calonne fit signer au roi un édit portant ouverture d'un emprunt de 100 millions en rentes viagères. « Le vœu de notre cœur serait rempli, disait Louis XVI dans le préambule, si nous pouvions, aussitôt après avoir donné la paix à notre royaume, accorder à nos fidèles sujets les soulagements auxquels ils ont droit de s'attendre, et que nous sommes impatient de leur procurer; mais la nécessité de commencer par acquitter les dépenses que la guerre a occasionnées, nous oblige de suspendre encore l'exécution de nos désirs les plus chers. » Quel langage imprudent ! Comment osait-on parler de dégrèvements, au lendemain d'une guerre qui avait obéré l'État? C'était tromper la nation que de lui en laisser l'espoir; c'était l'exciter à réclamer prochainement une chose impossible, c'était exposer le gouvernement à d'aveugles colères pour le cas très probable où, au lieu d'abaisser les taxes, il serait obligé un jour de les relever. On comprend que Calonne, pressé

qui ne se forment point une idée de la situation des affaires, prétendent qu'il doit incessamment penser à soulager le peuple en diminuant les impôts; mais à moins de faire des miracles, ces belles choses tant désirées ne seront de longtemps possibles. » (Métra, XV, 262.)

par le besoin d'argent, n'ait pas voulu peindre la situation des finances sous de sombres couleurs; mais il est inexcusable d'avoir entretenu les illusions des contribuables, et de leur avoir promis, à la fin du préambule, qu'il parviendrait par de justes mesures « à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses », et à « diminuer le poids des impôts ». Ce document reflétait d'ailleurs l'optimisme le plus rassurant; témoin le passage suivant: « Toujours attentif à proportionner la sûreté des créances de l'État à leur étendue (pour être exact il aurait fallu dire des dettes de l'État, et non pas des créances), nous voyons avec satisfaction que l'augmentation progressive de nos revenus, résultant des soins et de la régularité qu'on apporte dans leur perception, de l'accroissement du commerce et du produit des économies dont nous ne cesserons de nous occuper, ne laisse aucun sujet d'inquiétude sur la continuation d'une exactitude constante dans le paiement de tous les intérêts dus, ainsi que des remboursements annoncés. Nous ne nous dissimulons cependant pas qu'une répétition trop fréquente d'emprunts viagers serait susceptible de grands inconvénients; et afin qu'à l'avenir les spéculations du public ne s'égarent pas dans la fausse attente d'en voir s'ouvrir de nouveaux, nous déclarons que nous sommes déterminé à ne plus user de longtemps d'une ressource qui semble réservée pour les besoins urgents de la guerre ». Enfin le préambule annonçait la prochaine création d'une caisse d'amortissement, destinée à hâter la libération des dettes de l'État. Quant aux conditions consenties par l'édit aux prêteurs, elles étaient très avantageuses pour eux. Ils purent acquérir des rentes viagères à raison de 9 pour 100 sur une seule tête et de 8 pour 100 sur deux têtes. En outre, les 100,000 billets de 1,000 livres entre lesquels se divisait l'emprunt devaient participer à un tirage de 10,000 lots de rentes viagères, formant un total de 1 million 500,000 livres. Les deux gros lots consistaient en

40,000 et 20,000 livres de rente viagère; les autres lots portaient en général sur des contrats de rente de 200 livres à 80 livres.

Lorsqu'il fut soumis au parlement, l'édit d'emprunt souleva dans la Grand'Chambre des débats assez vifs; il ne donna toutefois pas lieu à des remontrances, et il fut enregistré le 18 décembre 1783. C'était un premier succès pour Calonne, qui en obtint bientôt un second : l'emprunt se plaça rapidement, grâce surtout à l'empressement que mirent les capitalistes hollandais à acquérir les rentes viagères de la nouvelle émission. Ils trouvèrent profit à retirer leurs fonds de la Banque d'Angleterre et à acheter en France des effets royaux qui procuraient un plus gros intérêt. Leurs achats contribuèrent à la hausse des cours de ces effets, et de son côté Calonne favorisa la hausse en accélérant le paiement des rentes sur l'Hôtel de ville.

C'était une fâcheuse habitude du Trésor, de laisser en souffrance cette opération. Dans les bureaux du contrôle général, il était admis qu'un retard dans l'acquittement des rentes était pour l'État une bonne affaire, et comme le montant des arrérages dus annuellement aux rentiers s'élevait à environ 150 millions, on calculait qu'en ne les payant pas régulièrement, l'État faisait un bénéfice considérable sur les intérêts. « Les coupons ne s'acquittaient pas comme aujourd'hui à jour fixe et connu d'avance, mais à des époques fantaisistes, annoncées par les feuilles publiques pour une catégorie de parties prenantes, seulement par série de lettres ou de numéros, à la convenance du ministre et des payeurs. En outre, un retard normal de six mois ou un an affectait les paiements d'une manière permanente. De pareils désordres occasionnaient aux rentiers des embarras de toute nature, se résolvant en non-valeurs à leur détriment [1] ». En effet, les rentes non réclamées atteignaient

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime*, II, 199.

jusqu'à 5 et 6 millions par an, soit que les titulaires eussent perdu leurs titres, soit qu'ils n'eussent pas été informés qu'ils pouvaient se présenter pour toucher leurs arrérages. Calonne eut le mérite de comprendre que pour un aussi faible boni on compromettait le crédit public et qu'on dépréciait les rentes, en donnant au gouvernement l'apparence d'un débiteur qui s'ingénie pour ne pas payer ce qu'il doit. Aussi ordonna-t-il aux payeurs, dans les premiers jours d'avril 1784, d'accélérer leurs paiements, et de commencer ceux applicables au second semestre de l'année précédente, avant même que ceux du premier semestre fussent achevés. Il mit à cet effet des fonds à leur disposition, et une partie de l'argent versé entre les mains des rentiers fut employée par eux dans l'emprunt qui venait d'être ouvert [1].

Un projet de réforme dont Calonne s'occupa au début de son ministère lui attira également les sympathies du public. On apprit que, poursuivant une étude qui avait été entamée par son prédécesseur, et d'accord avec la Ferme générale, il se proposait d'abolir les droits de traites perçus à la limite des différentes provinces. « On espère, lisons-nous à la date du 9 janvier 1784, dans les *Mémoires secrets*, que dans le cours de cette année, toutes les gênes qui existent dans l'intérieur du royaume pour la libre circulation des marchandises seront supprimées [2]. » Singulier régime, en effet, que celui auquel étaient soumises les relations commerciales, sous l'ancienne monarchie ! Des barrières de douanes séparaient les unes des autres les différentes régions de la France, comme si celles-ci n'avaient pas été placées sous l'autorité du même souverain et n'avaient pas formé un même royaume. Les provinces appartenaient à trois grandes divisions douanières. La première comprenait l'Ile-de-France, la Normandie, la Picar-

[1] Bachaumont, XXV, 217; Métra, XV, 385.
[2] Bachaumont, XXV, 23.

die, le Boulonnais, la Champagne, la Bourgogne, le Beaujolais, la Bresse, le Bugey, la Dombe, l'Orléanais, le Bourbonnais, le Berry, l'Anjou, le Maine, le Poitou et l'Aunis : ces provinces, situées au centre du royaume, constituaient ce qu'on appelait le territoire des *cinq grosses fermes*, et pour y pénétrer les marchandises acquittaient le tarif de 1664. D'autres provinces, auxquelles ne s'appliquait pas ce tarif et que pour ce motif on avait qualifiées du nom de *réputées étrangères*, étaient soumises au tarif de 1667, notablement plus élevé que celui de 1664 : c'étaient, au midi, la Guienne, la Gascogne, le Languedoc, le comté de Foix, le Roussillon, la Provence, le Dauphiné, le Lyonnais, le Forez, l'Auvergne, le Limousin, la Saintonge ; à l'ouest, la Bretagne ; à l'est, la Franche-Comté ; au nord, l'Artois, la Flandre, le Cambrésis et le Hainaut. Enfin l'Alsace, la Lorraine, les Trois-Évêchés, le pays de Gex et les ports francs de Marseille, Bayonne, Lorient et Dunkerque communiquaient librement avec l'étranger, mais non avec le reste du royaume ; des bureaux de douane étaient établis à la limite de leur territoire, du côté français : aussi les appelait-on provinces *à l'instar de l'étranger effectif*.

Les taxes résultant des tarifs de 1664 et de 1667 auraient existé seules, que leur perception eût suffi pour entraver le commerce. Mais une foule d'autres droits de traite s'ajoutaient à ces taxes, et comme ils révèlent mieux que de longues phrases l'étroite fiscalité de l'ancien régime, nous allons les énumérer d'après les renseignements qu'on trouve au mot *traites* dans le tome III de l'*Encyclopédie méthodique*.

La *Douane de Lyon* était une taxe de 2 1/2 et de 5 pour 100 à laquelle étaient soumises les marchandises nationales et étrangères, à leur entrée dans le Lyonnais, dans une partie du Dauphiné, dans le Languedoc et en Provence. Les marchands des cantons suisses et des villes impériales d'Allemagne en étaient seuls exempts. — La *traite foraine*

était perçue à raison de 8 1/3 pour 100 sur la valeur des marchandises qui sortaient du royaume par la Provence et le Languedoc. — La *traite domaniale* était un autre droit de sortie en vigueur dans les mêmes provinces ; une réduction de moitié de ce droit était accordée aux marchandises qui, achetées à la foire de Beaucaire, étaient ensuite exportées hors du royaume. — La *patente de Languedoc*, spéciale à l'Armagnac, au Bigorre et au comté de Foix, ainsi que la *traite d'Arzac*, spéciale au pays de Chalosse, dans la Gascogne, avaient de même le caractère de droit de sortie. — Comme droits de traite applicables à l'entrée et à la sortie, il faut citer : la *douane de Valence*, taxe de 3 pour 100 portant sur les marchandises et denrées qui pénétraient dans le Dauphiné et dans une partie de la Bresse ou du Forez et qui en sortaient ; le *denier de Saint-André*, au taux de 1/2 pour 100, qui frappait les marchandises transportées sur le Rhône, depuis le Vivarais jusqu'à la Méditerranée ; la *table de mer*, droit de 1/2 pour 100 qui se levait dans les ports de Provence ; le *tarif catalan,* perçu en Roussillon au taux de 10 pour 100 ; le *deux pour cent d'Arles,* levé sur toutes les marchandises passant par cette ville ; la *coutume*, à laquelle étaient soumises, jusqu'à concurrence de 5 pour 100, celles qui entraient par Bayonne dans le pays de Labour ou qui en sortaient ; la *comptablie,* droit variant de 2 1/2 à 6 pour 100 et particulier à la généralité de Bordeaux ; la *traite de Charente*, applicable, au taux de 5 pour 100, dans la Saintonge, ainsi que dans une partie de l'Aunis et du Poitou ; la *prévôté de Nantes*, taxe de 2 1/2 pour 100 dont le rayon de perception s'étendait depuis Guérande jusqu'aux environs d'Angers ; la *traite domaniale de Bretagne*, qui se calculait à 3 pour 100 de la valeur et qui se divisait en *traite vive* sur les bestiaux et en *traite morte* sur les autres marchandises ; le *péage de Péronne*, qui atteignait les produits naturels ou manufacturés entrant dans le ressort du tarif de 1664 ou en sortant, et qui se levait depuis Mézières jusqu'à Saint-

Valery-sur-Somme ; le *domaine de Flandre,* taxe de 5 pour 100 perçue soit à l'entrée, soit à la sortie, sur toute espèce de marchandises, moins les matières premières, en Flandre, en Artois et dans le Hainaut. — On remarquera que tous les droits de traite que nous venons de passer en revue étaient établis dans les provinces assujetties au tarif de 1667, autrement dit dans les provinces *réputées étrangères.* Mais celles comprises dans le territoire des *cinq grosses fermes* avaient, elles aussi, à acquitter des droits locaux : tels étaient le *trépas de la Loire*, taxe sur les marchandises passant par Ancenis ou traversant la Loire en ce point ; la *cloison d'Angers,* taxe analogue perçue dans cette ville ; la *traite par terre*, qui frappait les marchandises allant d'Anjou en Bretagne ; les *cinquante sous* (par 100 livres), droit portant sur le sucre et sur la cire entrant à Rouen.

Ces diverses perceptions avaient une origine fort ancienne ; quelques-unes même existaient antérieurement à la réunion de la ville ou de la province au royaume de France. Les populations ne s'y étaient pourtant pas habituées, et leur suppression était depuis longtemps réclamée. La liberté du commerce intérieur avait d'ailleurs été l'objet de vœux formels de la part du clergé et du tiers, lors des états généraux de 1614 [1] ; et quoique les tarifs de 1664 et de 1667 établis par Colbert eussent réalisé une simplification, comparativement à la diversité des droits qui, antérieurement, séparaient encore davantage les provinces les unes des autres, l'abolition des douanes intérieures avait gagné des partisans au fur et à mesure que le commerce avait progressé. Certains intérêts locaux, qui croyaient que l'isolement leur profitait, désiraient seuls le maintien du régime des traites ; mais tous les nationaux qui avaient à payer des droits pour expédier ou recevoir des marchandises à l'intérieur du royaume, étaient d'avis que les

[1] Georges Picot, *Histoire des états généraux,* IV, 120-123.

bureaux de douane fussent reportés aux frontières de France. Les économistes avaient préconisé cette réforme avec une véritable passion, et en 1760, Trudaine, intendant des finances, avait fait entreprendre un travail préparatoire afin de dégager, dans le produit total des droits de douane, la part provenant des traites intérieures et d'apprécier les conséquences que la suppression de celles-ci aurait pour chaque province [1]. Ce travail n'était pas terminé quand il mourut, et les embarras du Trésor empêchèrent le gouvernement de le poursuivre ; pendant les dernières années du règne de Louis XV et au début du règne de Louis XVI, il ne pouvait être question, en effet, de renoncer à la recette provenant des droits de traite. Necker le comprenait, car, dans son *Compte rendu*, il ne mentionna ces droits que pour constater que la situation des finances ne permettait pas de les supprimer. Leurs inconvénients étaient cependant si sensibles, que ses successeurs firent reprendre les études commencées par Trudaine, et Calonne, dans les premiers temps de son ministère, espéra parvenir à reculer jusqu'aux frontières les barrières de douane. Mais bientôt il vit que le déficit dont souffrait le Trésor s'opposait à ce qu'il sacrifiât une portion quelconque des revenus de l'État ; il resta d'ailleurs persuadé que l'agriculture et l'industrie, affranchies des entraves résultant pour elles de la perception des traites, prendraient un rapide essor, et la suppression des douanes intérieures figura, comme on le verra plus tard, au nombre des réformes financières qu'il proposa en 1787 à l'Assemblée des Notables.

On en était encore à se demander ce qu'il adviendrait du projet auquel on savait le ministre favorable, quand un arrêt du Conseil, rendu sur sa proposition, lui valut des

[1] « On avait fait, sous les yeux de M. Trudaine, de longs travaux pour la confection du tarif unique, qui devait être substitué à cette multitude effroyable de droits intérieurs si compliqués... M. Trudaine est mort sans avoir cette satisfaction qu'il méritait si bien. » (Morellet, *Mémoires*, I, 144.)

éloges unanimes. L'hiver avait été très précoce et très prolongé; puis à des froids rigoureux avaient succédé de grandes pluies, suivies de désastreuses inondations. En pareil cas, la misère atteignait sous l'ancienne monarchie un degré dont nous nous ferions aujourd'hui difficilement une idée. La correspondance des intendants avec le contrôleur général[1] en fait un tableau navrant : « Les maux que le peuple a soufferts, écrit l'intendant de Caen, ont été excessifs, et quoique les charités aient été assez abondantes, il a épuisé tous ses moyens de subvenir à sa subsistance pendant la rigueur de la saison. » D'après l'intendant de la Flandre, « la suspension des travaux qui a ôté tout moyen de subsistance à une infinité d'ouvriers et d'artisans, les aurait réduits à la dernière extrémité, si les administrations municipales et les citoyens aisés ne fussent venus à leur secours par des distributions de pain et de viande et par des aumônes en argent qui ont du moins pourvu aux besoins les plus urgents ». L'intendant d'Orléans raconte : « On a vu de pauvres veuves vendre ou brûler leurs bois de lit pour se soustraire à la rigueur du froid; on a vu des chefs de famille, dont quelques arbres fruitiers autour de leurs chaumières formaient la ressource, couper ces arbres pour entretenir un reste de chaleur à leurs malheureux enfants, déjà dépouillés de vêtements et pressés par la faim. Rien n'est exagéré dans ce tableau, le cri du besoin ne peut se rendre et il faut voir de près la misère des campagnes pour s'en faire une idée ». Mêmes descriptions sous la plume de l'intendant de Bourges : « Les habitants de la campagne ont été réduits à la dernière extrémité; des familles entières ont passé deux jours sans manger, et dans plusieurs endroits les malheureux, presque dépourvus de tous secours, étaient forcés de passer dans leur lit la plus grande partie de la journée pour diminuer les impressions de la

[1] *Arch. nat.*, H, 1418.

faim qu'ils ne pouvaient satisfaire. Non seulement les manouvriers, mais les métayers ont été obligés de vendre, pour acheter du pain, leurs meubles et leurs effets, dont ils sentent aujourd'hui la privation. » De toutes les provinces du Centre et du Nord parviennent au ministre les mêmes plaintes; ses fonctionnaires lui signalent une mortalité exceptionnelle due à de longues privations, l'émigration des gens de la campagne vers les villes dans l'espoir d'y trouver des secours, la perte d'une partie des troupeaux, la gelée des vignes et des arbres fruitiers. Dans le Midi, le froid fut moins rude, mais plusieurs provinces, entre autres le Dauphiné et le Roussillon, souffrirent beaucoup du débordement des rivières. A Paris et dans les grandes villes, on organisa des ateliers de charité, et les personnes riches, aidées des curés, au zèle desquels les intendants rendent hommage, soulagèrent bien des infortunes[1]. Mais il restait beaucoup à faire, et Calonne fut d'avis que l'État devait intervenir. Il commença par allouer aux provinces qui avaient été le plus éprouvées trois millions de réductions sur leurs impôts, puis il proposa à Louis XVI d'accorder un nouveau secours de trois millions à répartir entre les habitants qui avaient le plus particulièrement souffert, et d'employer un autre million en travaux pour la réparation des routes et des ponts détériorés ou détruits par les inondations[2].

Suivant lui, toutes ces sommes devaient être fournies par des retranchements sur les dépenses extraordinaires de la maison du roi et sur les dépenses du service des bâti-

[1] Sur les rigueurs de l'hiver de 1783-1784, voir Bachaumont, XXV, 28, 73, 74, 82, 84, 86, 104, 119, 172; Métra, XVI, 6, 27, 45, 65.

[2] Ces sommes, tout importantes qu'elles fussent, étaient loin de couvrir les pertes causées par le froid et les inondations, car elles sont évaluées par les intendants à 1,476,000 livres pour la généralité de Nancy; à 1,337,000 pour celle de Châlons; à 1 million pour celle de Metz; à 759,000 pour celle de Grenoble; à 671,000 pour celle de Rouen; à 633,000 pour celle d'Amiens, etc.

ments, par une diminution dans le nombre des pensions à concéder pendant l'année et par une retenue de 5 pour 100, pendant une année également, sur le montant des pensions et places de finances au-dessus de 10,000 livres. Louis XVI s'empressa de sanctionner ces mesures, qui furent consacrées par un arrêt du Conseil en date du 14 mars 1784, dont le préambule rappelait d'abord les maux qui venaient de s'abattre sur la France, puis qui continuait en ces termes : « Cette calamité étant survenue dans les circonstances les plus défavorables et lorsque l'acquittement des dettes de la guerre absorbe toutes les ressources extraordinaires, Sa Majesté a reconnu que, si les soulagements qu'elle a résolu d'ajouter à ceux qu'elle a déjà accordés étaient pris sur la masse de ses revenus, ils apporteraient quelque dérangement aux dispositions qu'elle a ordonnées pour ses finances, et aux mesures qu'elle veut maintenir avec une exactitude inviolable pour l'acquittement de ses engagements. En conséquence c'est en sacrifiant toutes dépenses d'agrément, c'est en différant dans chaque département toutes celles qui peuvent se remettre, c'est en suspendant des constructions qui devaient se faire sur les fonds de ses bâtiments, c'est en se privant pendant quelque temps du plaisir d'accorder des grâces, c'est enfin par une retenue momentanée sur les plus fortes pensions et sur les taxations des principales places de finances qu'elle a rassemblé les sommes nécessaires pour répandre dès à présent sur les peuples les nouveaux secours provisoires dont le besoin est pressant ». L'opinion publique fut ravie de voir le gouvernement chercher dans l'économie et dans la réduction des faveurs, les ressources nécessaires au soulagement de misères exceptionnelles.

Calonne ne négligeait rien du reste pour se la concilier. Il donna une grande publicité à l'arrêt du Conseil du 14 mars, ainsi qu'à une déclaration du 31 mars 1784, abaissant d'un dixième les droits sur le sucre, le café et la cire. Puis, encouragé par l'heureuse influence qu'avaient eue sur le cours des

effets royaux et sur la négociation des valeurs du Trésor les dispositions par lui prises en vue de diminuer les retards dans le paiement des sommes dues aux rentiers, il résolut de rendre dorénavant obligatoire l'acquittement des rentes à leur échéance. « Necker n'avait pas osé aborder cette opération. Les meilleurs esprits la combattaient, prétendant que le public ne se plaignait pas, que l'habitude du retard était prise et acceptée depuis longtemps, et que l'importance du résultat n'était point en rapport avec une dépense de 40 ou 50 millions. Calonne cependant n'hésita pas[1] ». Il fit adopter, le 15 août 1784, des lettres patentes, pour hâter le paiement des rentes arriérées et déterminer les mois pendant lesquels il aurait lieu dorénavant, deux fois par année, pour chaque série de rentes. « Nous avons vu, dit le préambule des dites lettres, que les paiements des rentes tant perpétuelles que viagères avaient été successivement retardés, et comme ces retards, contraires à l'exactitude que nous voulons maintenir dans tout ce qui concerne les engagements publics, intéressent et font souffrir un grand nombre de nos sujets, nous avons cru qu'il était de notre justice de les faire cesser promptement, comme aussi de prendre des mesures invariables pour qu'à l'avenir les six premiers mois de chaque année soient toujours acquittés dans les six derniers mois ; nous avons jugé également nécessaire de fixer des époques certaines et toujours les mêmes chaque année, pour le paiement des arrérages de chaque semestre. »

II

Le même jour, le roi signa un édit préparé par le contrôleur général, et qui, s'il avait été appliqué avec suite par un gouvernement sage, aurait changé du tout au tout la situa-

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, II, 235.

tion financière du royaume. Le préambule de l'édit établissait que si l'on voulait arriver à l'allégement des charges pesant sur les contribuables, il fallait asseoir « sur des fondements inébranlables l'amortissement successif des capitaux constitués », et que, si élevé que fût le chiffre de la dette publique, il existait pourtant un moyen sûr de la réduire dans une assez courte période. « En examinant, disait ensuite le roi, ce qui s'est opposé jusqu'à présent au sujet d'une libération si nécessaire, toujours désirée, souvent entreprise, jamais effectuée, nous avons observé que les principales causes du peu de succès qu'ont eu les caisses d'amortissement établies en 1749 et 1764 provenaient, d'un côté, de ce qu'on y avait affecté dès leur origine des fonds trop considérables pour qu'il fût possible de les y employer toujours, et d'un autre côté, de ce qu'on les avait surchargées d'opérations compliquées, étrangères à leur objet, et qui avaient fait perdre de vue le vrai but de leur institution. Nous éviterons ces deux écueils par l'exécution d'un plan simple dans sa marche et modéré dans ses moyens. Le seul produit de l'extinction des rentes viagères, évalué à 1 million 200,000 livres par an, auquel nous n'ajouterons qu'une somme annuelle de 3 millions, sera le fonds de la nouvelle caisse d'amortissement, et ce fonds, modique au premier aspect, mais qui prendra de la valeur par la durée, et se renforcera sans cesse par la progression croissante et rapide de l'intérêt composé, suffira pour opérer, dans l'espace de vingt-cinq ans, une diminution de près de 800 millions sur la dette constituée ». Le préambule expliquait que la Caisse d'amortissement recevrait les sommes nécessaires au paiement de la totalité des arrérages, tant perpétuels que viagers, que les extinctions de rentes viagères augmenteraient graduellement ses ressources, qu'elle serait aussi chargée d'opérer le remboursement des dettes venant à échéance à des époques déterminées d'avance, et il ajoutait : « De toutes ces opérations constamment suivies, il résultera que,

dans l'espace de vingt-cinq années, il sera remboursé plus de 1,264 millions de la dette publique, dont 783 millions par le fonds progressif destiné à l'amortissement des contrats, et 481 millions et demi par les paiements d'effets assignés à époque fixe ; ce qui produira par an une diminution de 39 millions sur les rentes perpétuelles, et de 22 millions pour les intérêts d'effets remboursés au terme de leur assignat. Il se sera éteint en outre, dans le même espace, 30 millions de rentes viagères, d'après l'évaluation de 1 million 200,000 livres par an : ce sera donc un total de 91 millions de charges annuelles dont nous nous trouverons libérés à la fin de l'année 1809 ».

De pareils résultats pouvaient paraître surprenants ; aussi le rédacteur du préambule prenait-il soin de déclarer que les calculs auxquels on s'était livré étaient « incontestables ». Ils étaient l'œuvre du banquier Panchaud, qui les avait dressés conformément à la méthode du docteur Price. Depuis plusieurs années, cet écrivain enseignait en Angleterre la théorie de l'intérêt composé, et il démontrait qu'en ajoutant 1 pour 100 au montant des intérêts de la dette, en affectant cette annuité à l'achat de rentes, et en capitalisant chaque année les arrérages, on arriverait, par le jeu de l'intérêt composé, à amortir en trente-six ans le capital emprunté. Les écrits de Price, auxquels théoriquement on n'avait rien à objecter, avaient séduit nombre d'esprits, non seulement en Angleterre, mais en France ; et Panchaud, fort lié avec Calonne, avait aisément convaincu celui-ci de la nécessité de consacrer annuellement quelques millions à la libération des dettes de l'État[1]. Il lui avait soumis un

[1] « M. Panchaud a dit mille fois à M. de Calonne, à M. de Meilhan, à M. Foulon, à M. Louis et à moi : « Dans l'état où est l'Europe, celui des deux pays, de la France ou de l'Angleterre, qui suivra exactement le plan d'amortissement que je propose, verra le bout de l'autre ». C'était son expression... M. Panchaud était un homme extraordinaire : il avait en même temps l'esprit le plus ardent, le plus étendu, le plus vigoureux, et une raison parfaite. Il avait tous les genres d'éloquence. Si le génie résulte de la faculté de sentir et de penser, répartie abondam-

tableau établissant qu'avec un fonds fixe de 3 millions, le produit de l'extinction des rentes viagères et la capitalisation de l'intérêt des remboursements, on éteindrait en vingt-cinq ans 783 millions du capital de la dette. Rien n'était plus vrai; mais à la condition qu'on persévérât pendant toute cette période à acheter des rentes, qu'on ne ralentît pas l'amortissement, et qu'on n'attribuât pas à d'autres objets les disponibilités énormes que ne devait pas tarder à posséder la Caisse. Tant de prudence pendant un quart de siècle était-elle vraisemblable ? L'objection se présentait si bien d'elle-même, que le ministre n'hésita pas à faire prendre au roi l'engagement formel de ne jamais détourner de leur emploi spécial les fonds de l'amortissement. « Nous déclarons solennellement, ainsi se terminait le préambule, que nous regardons les fonds assignés par notre présent édit à la Caisse des amortissements, comme la propriété imperturbable des créanciers de l'État, et que nul motif, nulle circonstance ne pourra jamais nous faire départir en aucune sorte de l'exécution d'un plan qui mettra l'ordre dans toutes les parties de nos finances, donnera au crédit de l'État toute la force qu'il doit avoir, étendra, par son influence sur le taux de l'intérêt, les progrès de l'agriculture et l'essor du commerce, enfin mettra dans nos mains les moyens d'augmenter la prospérité de notre empire. »

Il ne nous paraît pas utile d'entrer dans le détail de l'or-

ment et également dans le même individu, Panchaud était un homme de génie. » (Talleyrand, *Mémoires*, I, 89.) — Mollien, qui avait, lui aussi, connu Panchaud, nous a laissé de ce personnage un portrait moins flatteur, mais plus vrai : « Il était, dit-il, versé dans tous les genres de spéculations qui se font sur les places de Londres et d'Amsterdam. Il avait fait de grands profits et des pertes souvent plus grandes. La place de Paris lui semblait trop étroite pour ses opérations. Il avait une éloquence entraînante, et il n'était jamais si éloquent que dans ses sorties contre le ministre Necker ». On rencontrait dans son salon le duc de Lauzun, les comtes d'Antraigues et de Narbonne, l'abbé de Périgord, Clavière; ils l'appelaient leur maître et « les hommes de cour, les abbés, les nouveaux magistrats couraient apprendre auprès de lui la haute science de la finance ». (*Mémoires d'un ministre du Trésor.*)

ganisation donnée par l'édit du 15 août 1784 à la Caisse d'amortissement. Il nous suffira d'indiquer que l'édit préposait à sa gestion deux directeurs, qu'il leur prescrivait de dresser tous les ans un état des remboursements opérés par la Caisse ainsi que des fonds et accroissements progressifs qu'elle y aurait employés; qu'il spécifiait que cet état serait rendu public par la voie de l'impression; enfin, qu'il contenait un dernier article sanctionnant en ces termes l'indépendance de la Caisse d'amortissement : « Les fonds nécessaires aux opérations de ladite Caisse y demeureront spécialement et invariablement affectés, par préférence à toute autre destination et comme étant totalement séparés de nos revenus; ils seront tellement réputés appartenir aux créanciers de notre État, qu'ils ne pourront, en aucun cas, même celui de guerre, ni pour aucune cause ou raison quelconque, être employés à aucun autre usage ».

Calonne doit être loué d'avoir compris que la dette publique ne pouvait pas indéfiniment s'accroître et qu'il fallait la réduire, pour empêcher que son poids, joint à celui des emprunts qui ne manqueraient pas d'être contractés dans l'avenir, ne devînt accablant pour les générations futures. Il a eu raison également de proclamer que la dotation de l'amortissement devait être respectée, et que sous aucun prétexte le gouvernement n'aurait le droit de la détourner de son affectation. Ce principe est, en effet, la base même de la théorie de l'amortissement; il n'a qu'un tort, celui de n'être pas susceptible de sanction. Calonne le savait bien, mais, en y adhérant solennellement, il espérait sans doute prémunir ses successeurs et se garder lui-même contre la tendance qui pousse trop souvent un ministre, aux prises avec des difficultés financières, à mettre la main sur les ressources de l'amortissement. Mais quand ces difficultés se produisent, les engagements les plus formels ne parviennent pas à en sauver les réserves, et Calonne ne devait pas tarder à en faire personnellement l'expérience. En effet,

il versa bien 8,460,000 livres dans la Caisse d'amortissement en 1785 et 1786, mais l'année suivante le manque d'argent le mettait dans l'impossibilité de faire de nouveaux versements, et ses successeurs ne songèrent plus à amortir. L'édit du mois d'août 1784 ne fut donc exécuté que pendant deux ans à peine. On peut d'ailleurs se demander si Calonne, quand il fit rendre cet édit, avait la compréhension nette des conditions dans lesquelles pouvait fonctionner l'institution qu'il créait.

N'est-ce pas, en effet, une puérilité, une satisfaction trompeuse donnée à des scrupules patriotiques, que d'éteindre quelques millions de la dette nationale en même temps qu'on en grossit infiniment plus le chiffre, soit par l'émission d'emprunts nouveaux, soit par l'accumulation de déficits répétés[1]? Or, c'est ce qui allait se passer sous le ministère de Calonne. Il connaissait l'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses, insuffisance montant à 80 millions par an ; il connaissait en outre l'existence d'anticipations qui avaient dévoré d'avance une partie des revenus des prochains exercices; il n'ignorait pas qu'il aurait à bref délai d'importants emprunts à négocier; et cependant il était résolu à ne recourir ni à des économies, ni à la création d'impôts nouveaux. Dès lors, quelle efficacité pouvaient avoir pour la libération de l'État les 4, 5, 7, 9 millions, etc., que, d'après un tableau annexé à l'édit du 15 août 1884, lui et ses successeurs devaient consacrer chaque année à l'extinction de la dette? L'empêcheraient-ils d'augmenter dans de bien autres proportions, du fait du déficit chronique et des emprunts? Un peuple n'amortit réellement ses dettes qu'au moyen des excédents budgétaires qu'il a su se procurer, soit qu'il ait diminué ses

[1] Aussi Montesquiou a-t-il pu dire, dans son rapport sur les finances, du 9 septembre 1791, que « aux yeux des gens sensés, une Caisse d'amortissement de 3 millions, alors qu'on était forcé d'en emprunter 150 par année pour subsister, n'était que ridicule ».

dépenses, soit qu'il ait accru ses recettes normales ; et faute d'avoir réfléchi à cette vérité, Calonne, en décrétant la fondation d'une Caisse d'amortissement, n'accomplissait qu'une œuvre vaine.

Chose digne de remarque : les contemporains eurent le sentiment qu'il se trompait et que les promesses du préambule ne se réaliseraient pas. Ils furent de l'avis du parlement qui, en procédant à l'enregistrement de l'édit du mois d'août, félicita le roi de vouloir alléger le poids de la dette publique, mais ajouta dans son arrêté : « Ce plan ne peut avoir tout le succès que les sujets peuvent en attendre, si le seigneur roi ne daigne, en fixant son attention sur les états de dépenses des différents départements, comparer ce qu'ils sont actuellement avec ce qu'ils étaient autrefois, et prendre les mesures que sa sagesse lui inspirera, tant pour supprimer les dépenses qu'une discussion éclairée ferait reconnaître superflues, que pour faire observer l'ordre le plus exact et le plus économique dans le paiement des dépenses, afin qu'elles ne puissent jamais excéder le montant des revenus ». Là est en effet le secret du fonctionnement de l'amortissement ; il faut que le budget ne soit pas en déficit permanent. Comme on ne vit, après la promulgation de l'édit, aucune réduction dans les dépenses, et qu'au contraire elles grossirent en même temps que les emprunts, on considéra comme un leurre le projet d'amortir la dette publique.

Combien il eût cependant été urgent de diminuer la masse des dettes de l'État ! La France n'avait jamais su exactement quel en était le montant; elle l'apprit, en partie et pour la première fois, en 1784, grâce aux renseignements contenus dans les tableaux joints à l'édit du 15 août. Ces tableaux firent connaître que la dette perpétuelle, dite dette constituée, celle qu'il s'agissait d'éteindre par le jeu de l'amortissement, s'élevait à 783 millions. A ce chiffre il convenait d'ajouter les rentes viagères, dont il

n'était pas fait mention sur les tableaux, mais dont on savait que les arrérages représentaient à peu près 80 millions par an, somme correspondant à un capital de 1 milliard environ. En outre, les dettes remboursables montaient à 539,549,000 livres. Elles avaient les origines les plus diverses : des emprunts contractés directement par le Trésor royal, et d'autres contractés au nom du roi par les pays d'États, par la ville de Paris, par le clergé ou par l'Ordre du Saint-Esprit, un prêt consenti par les fermiers généraux, une avance faite par la Caisse de Poissy, une suspension de rescriptions ordonnée par Terray en 1770, des suppressions d'offices de finances et de charges dans la maison du roi, enfin une créance de l'ancienne Compagnie des Indes. Le remboursement de toutes ces dettes devait avoir lieu à des époques fixes, et il était échelonné sur un grand nombre d'années ; ainsi celui de l'emprunt de l'ordre du Saint-Esprit se prolongeait jusqu'en 1835, et celui du dernier emprunt de la ville de Paris jusqu'en 1859. Mais les remboursements pesaient très inégalement sur le Trésor : de 1785 à 1790, ils devaient atteindre annuellement de 40 à 46 millions ; de 1791 à 1797, s'abaisser successivement de 39 à 29 millions ; puis de 1798 à 1809, de 5 millions à moins de 3 ; enfin, pendant les cinquante années suivantes, ne plus être en moyenne que d'un million par an. Les premiers exercices avaient donc seuls à faire face à de gros remboursements, et les moindres charges qu'auraient à supporter les exercices suivants devaient permettre d'imputer sur leurs recettes le service des emprunts, auxquels, d'ici-là, on serait forcé de recourir.

Le paiement des intérêts des dettes remboursables était naturellement appelé à suivre une marche parallèle. Ainsi on prévoyait que le Trésor aurait à acquitter en 1785 pour 22 millions d'intérêts, et qu'il n'aurait plus à en payer en 1797 que pour 1,800,000 livres. La réduction tant des remboursements que des intérêts était estimée à 60 millions au

bout de la treizième année; mais en attendant que cet allégement se produisît dans le budget, il était évident que la position du Trésor resterait très chargée. Une lecture attentive des tableaux annexés à l'édit d'amortissement prouvait en somme que toutes les ressources de l'État ne seraient pas de trop pour satisfaire à ses engagements, qu'il ne fallait dès lors pas espérer avant longtemps une diminution des impôts, et que si de nouveaux emprunts étaient contractés, l'époque à laquelle le roi reprendrait la libre jouissance d'une portion considérable de ses revenus serait indéfiniment ajournée. Enfin, quelle était l'importance des autres dettes non comprises sur les états dressés par ordre de Calonne? Nul n'aurait pu le dire, mais il était de notoriété publique que les anticipations et les dépenses arriérées des ministères, spécialement de ceux de la Guerre et de la Marine, atteignaient de très gros chiffres. On a vu plus haut que les anticipations et les dépenses arriérées s'élevaient à 500 ou 600 millions. La masse générale des dettes de l'État représentait donc de 2 milliards 800 millions à 3 milliards.

Dans ces conditions, un contrôleur général des finances qui eût été doué de bon sens et de prévoyance aurait pris l'inébranlable résolution de restreindre le plus possible les dépenses de l'État et d'accroître ses revenus. Telle ne fut pas malheureusement la ligne de conduite que Calonne était décidé à suivre. Il était persuadé que sans crédit le gouvernement ne pouvait pas suffire à sa tâche, qu'avec le crédit rien ne lui était au contraire plus facile que de se passer d'économie; qu'un État, de même qu'un particulier, ne trouve à emprunter que si on le croit riche; qu'il importait donc de ne pas proposer au roi de mesures qu'on serait tenté d'interpréter comme le signe de la détresse du Trésor; que la prospérité générale recevrait une vive impulsion de l'exécution de travaux publics, et que par suite il était de bonne politique de dépenser largement. « J'aurais

tout perdu, dit-il dans le discours qu'il prononça à l'ouverture de l'Assemblée des Notables, si j'avais pris l'attitude de la pénurie au moment où je devais en dissimuler la réalité. Toutes mes ressources, lorsque le roi m'a confié la conduite de ses finances, consistaient dans le crédit; tous mes efforts ont dû tendre à le rétablir. L'argent manquait, parce qu'il ne circulait pas : il a fallu en répandre pour l'attirer, en faire venir du dehors pour faire sortir celui que la crainte tenait caché au dedans, se donner l'extérieur de l'abondance pour ne pas laisser apercevoir l'étendue des besoins. L'essentiel était alors de ramener la confiance égarée. »

En effet, dès la première année de son administration, Calonne se comporta en ministre d'un roi dont le Trésor aurait été abondamment garni, ou du moins se serait rempli au fur et à mesure qu'il se vidait. Il augmenta le crédit alloué au service des ponts et chaussées, poussa activement la construction de la digue de Cherbourg, entreprit l'agrandissement des ports du Havre et de La Rochelle, commença à Lyon des travaux destinés à favoriser l'extension de la ville, et alloua aux intendants les fonds qu'ils demandèrent dans l'intérêt de leurs généralités. En même temps il payait les dettes du comte d'Artois et du comte de Provence; il soldait au moyen de versements annuels le prix d'acquisition du domaine de Rambouillet, que Louis XVI, faute de savoir résister à d'ardentes sollicitations, avait eu le tort d'acheter en 1783, moyennant le prix de 16 millions, dont 5 millions seulement avaient été payés comptant; et afin de plaire à la reine, il décidait le roi à se rendre acquéreur, pour 6 millions, du château de Saint-Cloud et de ses dépendances, en affirmant qu'il avait les fonds tout prêts pour couvrir cette dépense; il échangeait contre 600,000 livres de rente, au capital de 12 millions, les droits de gabelle, de traite, d'aides et de contrôle perçus dans le Clermontois au profit du prince de Condé; il accor-

dait enfin aux grands seigneurs dont il croyait utile de se ménager l'appui à la cour, tantôt des grâces pécuniaires, tantôt des remises sur leurs impositions. Deux circonstances favorisèrent ces prodigalités : d'une part les banquiers et autres capitalistes, dont il rémunérait grassement le concours, lui avancèrent toutes les sommes dont il avait besoin, et le mirent à même non seulement de renouveler les anticipations négociées par ses prédécesseurs, mais encore de les porter à un chiffre plus élevé qu'auparavant ; d'autre part, la cessation des hostilités amena une vive reprise dans les affaires commerciales et industrielles, de nouvelles manufactures s'ouvrirent, le commerce maritime se développa, et, la récolte de 1784 ayant été abondante, le rendement des impôts s'en ressentit de la façon la plus heureuse.

Calonne espéra que la plus-value des contributions irait en s'accentuant, et que, combinée avec les ressources que lui procurerait le crédit, elle justifierait son parti pris de ne pas établir de nouvelles taxes. Il ne se fit toutefois aucun scrupule d'employer à son tour quelques-uns de ces expédients auxquels le contrôle général était accoutumé, afin d'alimenter le Trésor. En conséquence, il rétablit, moyennant finance, la charge de trésorier général des bâtiments du roi, abolie en 1779 (édit de décembre 1783) ; et par des lettres patentes du 17 mars 1784, il abrogea un arrêt du Conseil, du 17 février 1780, qui avait supprimé les droits de quittance attribués au receveur général des revenus casuels, à titre de compensation pour une finance de 60,000 livres par lui fournie ; comme les intérêts de cette finance étaient servis par l'État depuis l'arrêt de 1780, le rétablissement des droits, d'ailleurs « très modiques en eux-mêmes », déclare le préambule, exonéra de cette dépense le Trésor royal [1]. Un édit du mois de mai 1784 réta-

[1] En même temps qu'il songeait aux intérêts du roi, Calonne ne négligeait pas les siens, et il fit rétablir, au profit du contrôleur général, les

blit la charge de trésorier des offrandes et aumônes, qui avait été abolie par Necker. Puis un autre édit du mois de septembre créa vingt offices de payeurs de rente et vingt offices de contrôleurs desdits payeurs. Le motif allégué à l'appui de cette création était le désir de rendre plus prompt et plus facile le paiement des arrérages dus aux rentiers, mais le véritable objet de l'édit était d'emprunter de l'argent aux acquéreurs des nouveaux offices : la finance de chaque charge de payeur fut en effet fixée à 300,000 livres, et celle de chaque charge de contrôleur à 90,000 livres. On voit que cette opération rapporta à l'État 7,800,000 livres. Un mois plus tard, la finance du trésorier général des dépenses diverses fut portée de 400,000 à 700,000 livres (lettres patentes du 31 octobre 1784). L'intérêt des cautionnements et des suppléments de cautionnement de ces diverses places fut, suivant l'usage, réglé à 5 pour 100, taux beaucoup plus avantageux que celui des emprunts publics émis à cette époque.

Ce n'était pas par de semblables moyens que Calonne pouvait remédier à la pénurie des recettes normales. Il fit valoir dans le Conseil du roi la nécessité pour l'État de se procurer des fonds extraordinaires, et il fut autorisé à se mettre en rapport avec les États de différentes provinces à l'effet d'emprunter par leur intermédiaire. Des emprunts contractés par les États du Languedoc, de la Bretagne et de la Flandre lui fournirent successivement 18, 6 et 10 millions de livres. Mais ces sommes furent vite absorbées par les besoins du Trésor, et avant la fin de l'année il fallut songer à un nouveau supplément de recettes. Cette fois le contrôleur général estima que l'État devait directement s'adresser aux capitalistes, et, au mois de septembre 1784, il arrêta un

droits de contrôle, supprimés en 1777, sur les quittances du Trésor royal portant constitution de rentes perpétuelles ou viagères, et sur celles de pensions, traités, commissions, lettres de dons, etc. (Arrêt du Conseil du 14 mars et déclaration du 26 avril 1784.)

projet d'édit portant création d'un emprunt de 125 millions en 5 pour 100.

Ce projet fut adressé au parlement afin d'être enregistré, et comme il était à craindre que l'enregistrement ne soulevât des résistances, comme d'un autre côté le ministère attachait le plus grand prix à ce que la confiance des prêteurs ne fût pas ébranlée, le préambule de l'édit était rédigé de manière à dissiper toute inquiétude. « La nécessité, y lisait-on, de continuer avec exactitude l'acquittement des dettes de la dernière guerre, les engagements que nous avons pris pour accélérer les paiements arriérés, et tout ce qu'une sage prévoyance exige de nous dans les circonstances présentes, nous obligent d'ouvrir un emprunt qui puisse suffire non seulement pour éviter l'inconvénient de recourir dans une même année à de nouvelles ressources, mais aussi pour entretenir au Trésor royal cette utile abondance qui facilite toutes les dispositions d'ordre et d'économie ». Après avoir ainsi attribué à l'emprunt projeté le caractère d'une opération de liquidation des dettes de la dernière guerre, et avoir indiqué que l'abondance du numéraire en circulation permettait d'en porter le montant jusqu'à 125 millions, le préambule annonçait des réformes tendant à diminuer les frais de perception et à répartir plus également le poids des contributions. Il alléguait en outre que, grâce au fonctionnement de la Caisse d'amortissement nouvellement instituée, l'augmentation de la dette publique imputable à l'ouverture du nouvel emprunt ne serait que momentanée. Mais toutes ces habiletés ne désarmèrent pas le mauvais vouloir du parlement.

Dans sa séance du 28 décembre il arrêta des remontrances, dont le premier président fut chargé de se rendre l'interprète auprès du roi. Ces remontrances exposaient à Louis XVI qu'en dépit de son goût personnel pour l'économie, le montant de la dette nationale allait en augmentant sans cesse, et que, d'après un calcul modéré, on n'avait pas emprunté

sous son règne moins de 1,200 millions; que son ministre des finances se livrait à des dépenses qui l'empêcheraient de tenir les promesses par lui insérées dans les préambules de ses édits, et qu'il contractait des emprunts à un taux dont il n'y avait pas encore eu d'exemple; enfin, que le produit de ces emprunts, au lieu de servir à l'acquittement des dépenses de la guerre, était employé à payer l'inutile acquisition de châteaux de plaisance et de forêts de chasse, tels que Saint-Cloud et Rambouillet. L'attaque était donc vive contre le contrôleur général; elle atteignait même indirectement le roi, puisque le parlement censurait des dépenses dont Louis XVI et Marie-Antoinette profitaient personnellement. Le roi dut y être d'autant plus sensible, qu'il n'ignorait pas que dans le public maintes personnes blâmaient sévèrement l'achat des deux domaines récemment ajoutés à tous ceux déjà possédés par la couronne dans les environs de Paris. Aussi refusa-t-il d'écouter les remontrances du parlement; il répondit au premier président que les fonds du dernier emprunt n'avaient nullement été détournés de leur affectation, et il lui signifia que sa volonté était que le projet d'édit fût enregistré. Le parlement s'inclina, et, dans une séance tenue le 30 décembre, il procéda à cette formalité; il adopta toutefois un arrêt pour déclarer qu'il ne cédait qu'afin de ne pas ébranler le crédit public, et pour rappeler au roi « que l'ordre et l'économie sont les seules bases d'une bonne administration ». Dès le lendemain l'édit relatif à l'emprunt de 125 millions fut publié; mais l'opposition des cours souveraines venait d'éclater, et elle ne devait plus cesser de se manifester en matière financière jusqu'à la fin de la monarchie.

Calonne eut une nouvelle preuve de leur inimitié trois semaines plus tard, lorsqu'il soumit à l'enregistrement de la Chambre des comptes l'édit du 31 décembre 1784. Cette cour ajouta en effet à la formule ordinaire d'enregistrement la mention suivante: « Sera le roi très humblement supplié

de considérer que des emprunts aussi multipliés tendent à énerver le crédit de l'État, et nécessiteront par la suite, pour maintenir la fidélité aux engagements, de recourir à des ressources qui affligeraient le cœur dudit seigneur roi, et que les efforts des peuples sont épuisés ; enfin qu'on ne peut obtenir un meilleur ordre dans les finances que par l'économie la plus sévère et la plus suivie, une sage fixation dans les dépenses des départements et l'accélération de leur comptabilité. » On retrouve dans ces observations toute la série des idées dont étaient depuis longtemps imbus les parlementaires et que nous avons plusieurs fois déjà signalées : la France succombant sous le poids des impôts et incapable d'en supporter de nouveaux ; d'autre part nécessité de ne plus emprunter, et finalement recours à la seule économie pour rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. L'économie, malheureusement, était impuissante à combler un déficit annuel d'une centaine de millions et un arriéré de six cents millions. C'était donc une nécessité pour le gouvernement, s'il voulait se procurer les ressources qui lui manquaient, de relever les taxes et de faire appel au crédit ; d'où certitude de lutte avec les cours souveraines. Cette perspective était inquiétante, et dans une âme ardente comme celle de Calonne, elle commença sans nul doute à faire germer le projet de s'affranchir un jour du contrôle des parlements.

Quoi qu'il en soit, une fois l'enregistrement de l'édit obtenu, le contrôleur général se hâta d'émettre l'emprunt de 125 millions, et cette émission obtint un plein succès. L'emprunt était divisé en 125,000 parts, représentées par autant de billets de 1,000 livres chacun ; il était productif d'un intérêt de 5 pour 100 et remboursable en vingt-cinq ans. Les billets étaient divisés en vingt-cinq séries, composées chacune de 5,000 billets. En sus du capital versé, les billets des trois premiers tirages devaient recevoir une prime de 15 pour 100, ceux des trois suivants une prime

de 30 pour 100; de trois en trois séries la prime montait ainsi jusqu'à 50 pour 100, et, au dernier tirage, pour les 6,000 billets de la vingt-cinquième série, elle était exceptionnellement portée à 100 pour 100. La combinaison adoptée par Calonne tenait donc de l'emprunt-loterie, et de ce que nous appellerions aujourd'hui la rente amortissable. Dans le préambule de l'édit, le ministre avait décrit en ces termes les mérites du plan par lui adopté : « Il n'oblige pas de jouer comme dans les loteries ; il ne met pas dans le cas de recevoir des remboursements morcelés comme dans les annuités ; il conserve aux propriétaires de la mise leur capital entier, avec l'intérêt à 5 pour 100 ; il leur en assure la rentrée dans l'espace de vingt-cinq ans, et il leur fait toucher, en outre, au moment du remboursement, une augmentation de ce même capital, laquelle, toujours croissante à mesure qu'elle se retarde, est le produit de l'accumulation des excédents d'intérêt attribués au-dessus du taux ordinaire ». Les capitalistes trouvèrent très avantageuses les conditions qui leur étaient faites. On leur promettait en somme de répartir entre eux en vingt-cinq ans 44 millions à titre de primes, ce qui équivalait pour l'État à emprunter à près de 8 pour 100. S'il avait été moins pressé d'argent, il semble que le ministre des finances aurait pu mieux défendre les intérêts du Trésor.

CHAPITRE IV

I. Publication, en janvier 1785, de *L'Administration des finances de la France*, par Necker.— Importance exceptionnelle de cet ouvrage; son influence sur l'opinion publique. — L'auteur se déclare le serviteur de la nation, dénonce les abus de la cour, s'étend sur les mérites de son administration, et le public le considère de plus en plus comme seul en état de diriger les finances. — Necker fait pour la première fois connaître le montant des impositions et des dépenses publiques. — Il se plaint de la lourdeur des impôts. — Il montre qu'il y a grand avantage pour un peuple à intervenir dans l'établissement de ses contributions. — Il dresse le tableau des inégalités que celles-ci présentent suivant les provinces. — Sa critique des vingtièmes et des droits de traite.— Il signale l'exagération des frais de perception. — Il ne demande pas l'abolition des privilèges. — Il est d'avis de ne pas modifier le système fiscal et de ne pas diminuer le produit des impositions. — Il combat l'impôt unique sur la terre. — Il combat l'impôt unique sur le revenu. — Timidité des réformes qu'il propose. — Supputation des charges conférant la noblesse. — Enumération des dépenses.—Il estime que les recettes et les dépenses sont en équilibre. — Il affirme que la dette s'éteint rapidement. — II. La situation réelle est loin d'être aussi favorable : déficit de l'année 1785.— Mécontentement éprouvé par le gouvernement.— Défense est faite à Necker de s'approcher de Paris. — Brochures en réponse à son livre.—Mesures prises par Calonne en faveur de l'agriculture. — Fondation d'une nouvelle Compagnie des Indes. — Remboursement d'anciennes rescriptions impayées. — Rachat de rentes par la Caisse d'amortissement. — Règlement de mai 1785 sur les pensions. — Largesses de Calonne en faveur des personnages de la cour.

I

La résistance soulevée dans le sein du parlement de

Paris par l'édit portant création d'un emprunt de 125 millions, et les attaques dirigées à cette occasion contre son administration, n'avaient pas été sans causer quelque ennui à Calonne. Mais peu après il en éprouva un autre, plus sérieux encore, par suite de la publication d'un ouvrage de Necker, des réflexions qu'il suggéra, et des comparaisons auxquelles il donna lieu.

Depuis sa disgrâce, au mois de mai 1781, l'ancien directeur général des finances vivait dans la retraite, et il n'avait pas cherché à créer de difficultés à ses successeurs. Mais il n'en suivait pas moins avec intérêt la marche des affaires publiques ; il avait gémi de voir que les errements par lui suivis avaient été souvent abandonnés, il blâmait la plupart des mesures prises par le contrôle général, et, comme il supportait impatiemment l'oubli, il s'était mis à composer sur *l'Administration des finances de la France* un ouvrage en trois volumes, dont l'apparition ne manquerait pas de rappeler son nom et ses mérites à l'attention générale. Il se garda de communiquer à personne l'intention où il était de publier cet ouvrage, il n'en demanda pas l'autorisation au roi, et, au mois de décembre 1784, profitant d'un séjour qu'il faisait à Montpellier, il répandit un certain nombre d'exemplaires parmi ses coreligionnaires du Midi. Étant donné l'arbitraire auquel était soumise la presse, il craignait en effet que le gouvernement ne frappât son livre d'une saisie, et il jugeait prudent de tâter en quelque sorte le terrain. Le ministère n'ayant pas sévi, *l'Administration des finances de la France* parut à Paris, au mois de janvier 1785, et malgré les longs développements dans lesquels entrait l'auteur, malgré l'aridité des questions traitées, elle souleva un enthousiasme extraordinaire. En un mois on en vendit près de 12,000 exemplaires, et au mois de mars on en fit une édition d'un format plus petit, qui fut enlevée avec le même empressement. La réussite aussi exceptionnelle d'un ouvrage financier est un signe des temps ; elle indique avec quelle ardeur les Fran-

çais désiraient s'instruire de tout ce qui concernait le système des impositions, et connaître la véritable situation dans laquelle se trouvait le Trésor royal; elle indique en outre la popularité qu'avait conservée un ministre, qui passait pour avoir perdu le pouvoir parce qu'il voulait introduire des réformes dans l'organisation fiscale, et des économies dans les dépenses. Aussi la publication faite par Necker en 1785 a-t-elle l'importance d'un événement historique.

« Son *Compte rendu*, lisons-nous dans le célèbre rapport sur les finances adressé, le 9 septembre 1791, par Montesquiou à l'Assemblée constituante, avait dirigé l'attention publique vers un objet dont, avant lui, le commun des hommes s'occupait à peine. Son second ouvrage fit une sensation bien plus vive. Le grand intérêt du sujet, la clarté répandue sur les matières les plus abstraites, et peut-être encore la comparaison des principes de cet ouvrage avec la conduite de l'administration présente, tout contribua au succès prodigieux de ce livre. Il devint une espèce de rudiment pour ceux qui s'occupaient des affaires publiques. Il en propagea l'étude. On commençait depuis longtemps à se croire en droit de juger les opérations du gouvernement : on commença à s'en croire capable. » Le comte de Ségur apporte un témoignage semblable : « Le fameux ouvrage de M. Necker sur *l'Administration des finances* parut : c'était la première fois peut-être qu'il était arrivé de rencontrer ce mélange de morale et de calculs, de nobles pensées et de chiffres, de maximes philosophiques et de comptes de recettes et de dépenses. Ce livre eut un succès aussi général que rapide... Il eut des lecteurs dans les salons, dans les boudoirs, comme dans les cabinets. Ce fut un pas très notable vers la liberté, car elle commence à naître dès que les finances et la législation, cessant d'être l'affaire des gouvernants, deviennent l'affaire publique. Les admirateurs de cet ouvrage non seulement furent nombreux, mais, ce qui est plus rare, ils

furent constants »[1]. Un autre contemporain[2] dit de même : « Le livre de Necker sur *l'Administration des Finances* produisit autant d'effet que si l'auteur avait encore dirigé celles du royaume... Des magistrats, des jurisconsultes, des militaires, des prélats l'étudièrent, non pour devenir administrateurs, mais pour se rendre des censeurs redoutables de l'administration ». Puisque les trois volumes de Necker ont eu tant d'influence sur les idées des contemporains, puisqu'ils ont exercé une action si directe sur les solutions qui prévalurent quelques années plus tard, il importe de nous y reporter, afin de mettre en évidence les principales appréciations de l'auteur et les faits les plus saillants par lui exposés en matière de dépenses et de recettes.

En tête de son ouvrage, Necker avait placé une longue introduction, où se révèle sa vanité d'une façon naïve à force d'être apparente, où il parle continuellement de sa vertu, et se donne en modèle à tous les ministres des finances de l'avenir, mais qui n'en produisit pas moins un grand effet, et qui lui valut d'ardentes sympathies. Elle était du reste habilement composée, et pleine de ces lieux communs qui, au dix-huitième siècle, séduisaient les hommes les plus intelligents. A l'en croire, s'il a pris la plume, c'est par pur patriotisme. « J'ai cru que si l'on pouvait rendre évidente et plus sensible à tous les yeux l'étendue des ressources et des richesses de la France, ce serait un moyen efficace et pour en imposer davantage aux

[1] Comte de Ségur, *Mémoires*, I, 267. — Weber (*Mémoires*, 95) dit du livre de Necker qu'au moment de la convocation des Notables, il était « cité partout comme un ouvrage classique ». — Mme de Staël, dans ses *Considérations sur la Révolution française*, confirme ce qui précède : « Cet ouvrage, reconnu maintenant pour classique, produisit un effet prodigieux; on en vendit 80,000 exemplaires. Jamais aucun écrit sur des sujets aussi sérieux n'avait eu un succès tellement populaire. Les Français s'occupaient déjà beaucoup, dans ce temps, de la chose publique, sans songer encore à la part qu'ils y pourraient prendre. » (I, 111.)

[2] Lacretelle, *Histoire de France pendant le dix-huitième siècle*, VI, 9.

ennemis de ce royaume, et pour tempérer un peu, dans l'esprit de ceux qui seront appelés à le gouverner, ces jalousies politiques qui ont été la source de tant de maux. Enfin, j'ai embrassé avec transport l'espérance que, dans ces temps ou dans d'autres, on trouverait dans mes ouvrages quelques sentiments, quelques pensées peut-être qui m'uniraient après moi aux amis de la France et à ceux de l'humanité. » Comment des Français de 1785, d'une époque où l'on aimait les belles phrases et les émotions douces, n'auraient-ils pas été touchés d'un si noble mobile ? C'est à eux du reste, et non pas au roi qui l'avait élevé au ministère, que Necker dédie son livre : « Oui, nation généreuse, c'est à vous que je consacre cet ouvrage, non par une dédicace vaine et fastueuse, mais par un hommage habituel et de tous les jours, mais par ce sentiment profond qui tout à la fois aujourd'hui m'agite et me console ». Il rend à plusieurs reprises hommage aux bonnes intentions de Louis XVI et de Marie-Antoinette, mais il parle avec sévérité des « petites trames de la cour » et de son « indifférence pour tout ce qui est digne d'éloge » ; puis il ajoute : « Je suis persuadé que le séjour habituel de Versailles affaiblit dans un administrateur le goût et l'ardeur des grandes choses ; il y voit mettre tant de prix à des vanités, tant de valeur à des biens d'imagination, tant d'intérêt aux jeux de l'intrigue et de l'ambition, qu'il perd insensiblement la juste mesure de tout ce qui est digne d'estime... Le chef des finances, qui doit tourner constamment ses regards vers le bonheur et l'intérêt des peuples, ne trouve point sur un pareil théâtre d'encouragement convenable à ses méditations ». Aussi un ministre ami du peuple ne doit-il pas se proposer de mériter les suffrages de la cour, mais ceux de l'opinion publique, « cette puissance qui peut avilir les hommes jusque sur les marches du trône, et qui peut les relever au contraire dans l'exil ou dans la disgrâce ». Necker considérait « l'estime et la renommée »

comme « une jouissance d'autant plus précieuse, qu'elle est de tous les jours et de tous les instants » ; en conséquence, il proclame que l'approbation ou le blâme des citoyens est une arme aux mains des gouvernés. « C'est l'ascendant de l'opinion publique qui, souvent, plus qu'aucune autre considération, oppose des obstacles en France aux abus de l'autorité. Oui, c'est uniquement cette opinion et l'estime qu'on en fait encore, qui conservent à la nation une sorte d'influence, en lui confiant le pouvoir de récompenser ou de punir par la louange ou par le mépris. »

En parlant de la cour dans les termes qu'on vient de lire, et en soutenant qu'un ministre honnête homme devait avant tout se préoccuper de plaire au pays, Necker s'exprimait plutôt en républicain qu'en ancien serviteur du roi. Mais c'est surtout par les éloges qu'il décernait à sa propre administration, qu'il poussait ses lecteurs à demander à Louis XVI un compte sévère des raisons qui avaient pu le déterminer à se priver des services d'un ministre ayant accompli de si grandes choses. « Pendant cinq années de guerre ou de préparatifs, et après avoir pris les finances dans un état de désordre, j'ai rétabli la balance entre les revenus et les dépenses ordinaires, et mon administration a pu suffire à toutes les dépenses extraordinaires sans obliger Sa Majesté à recourir à des impôts. C'est une vérité qu'on a vainement essayé de combattre... D'après le compte particulier que j'ai rendu au roi en quittant son service, tous les fonds extraordinaires demandés alors pour 1781 étaient rassemblés, et il restait encore, ou pour la campagne suivante, ou pour les augmentations survenues dans les premiers projets, 65 millions d'une rentrée certaine dès 1781, et 19 millions que je préjugeais ne devoir être réalisés qu'en 1782 [1]. Ainsi les ressources de mon

[1] Comme complément de ce brillant tableau de sa gestion financière, Necker rappelait, dans une autre partie de l'introduction, qu'au mois

administration avaient pourvu sans aucun impôt extraordinaire aux besoins des années 1777, 1778, 1779, 1780, 1781, et à ceux encore d'une partie de 1782. Et si l'on voulait rapprocher de cette administration ce qui s'est passé en Angleterre, non pas dans tout cet intervalle, mais seulement depuis 1778 jusques en 1781 inclusivement, on observerait que les nouveaux impôts établis pendant ces quatre années, et pour durer perpétuellement, se montent à 54 millions. » En vantant de la sorte les mérites de la méthode qui consistait à toujours emprunter et à ne jamais imposer, Necker non seulement flattait la manie de ses contemporains, mais encore il jetait un blâme indirect sur Joly de Fleury, qui avait accru les droits sur les consommations et établi un troisième vingtième. Enfin, s'il était vrai qu'il eût, comme il le prétendait, réuni tous les fonds nécessaires aux dépenses de la guerre depuis 1777 jusqu'en 1782, comment expliquer autrement que par un gaspillage effréné les emprunts émis, depuis son départ du ministère, par Joly de Fleury, d'Ormesson et Calonne? Ces réflexions vinrent à l'esprit de tous ceux qui lurent son ouvrage, ou qui même se contentèrent d'apprendre par ouï-dire ce qu'il contenait. Le traité sur *l'Administration des finances de la France* contribua grandement à répandre dans le public de mauvaises dispositions pour Calonne et ses opérations financières. On commença dès lors à penser que si le contrôleur général n'avait pas multiplié à l'excès les dépenses,

de septembre 1776, dans un moment où l'on crut à une rupture immédiate avec l'Angleterre, les fonds publics tombèrent de 12 pour 100, et que cette baisse s'était renouvelée sous son ministère, lorsque les hostilités commencèrent. « Mais les fonds publics, au lieu de continuer à baisser pendant la durée de la guerre, ont éprouvé au contraire une hausse graduelle à mesure qu'on a vu l'administration s'occuper d'ordre et d'économie; de sorte que des effets publics payables au porteur, qui avaient perdu jusqu'à 23 pour 100 en septembre 1776, et jusqu'à 20 pour 100 à l'ouverture de la guerre, ne perdaient plus que 8 à l'époque où j'ai quitté la direction des finances. Exemple frappant de ce que peut sur l'opinion une conduite simple mais soutenue, et fondée sur des principes sages et réguliers. »

il n'aurait pas eu besoin d'user en pleine paix aussi abondamment du crédit, et on trouva d'autant plus sage ce que Necker disait de la nécessité de rendre public l'emploi des fonds de l'État : « Le *Compte rendu* a introduit comme une nouvelle ère dans les finances,... et je désire, pour l'avantage de la France, que le compte dont j'ai donné l'exemple ne soit pas un vain souvenir. Je ne saurais trop rappeler que si la confiance publique ne peut pas être fondée sur la connaissance de la situation des affaires, elle n'aura que des appuis incertains... *Il trouve de l'argent :* voilà tout à la fois l'éloge et la sauvegarde d'un administrateur des finances ; mot affligeant, mot profond, et qui semblerait indiquer la mesure des obligations qu'on impose à ce ministre ;... comme si tous les moyens de le trouver, cet argent, étaient également estimables ; et que les droits, les taxes, les impôts, les créations de charges et de privilèges, la multiplication des officiers fiscaux, les avances onéreuses demandées aux financiers, et tant d'autres moyens aisés et funestes, dussent être confondus dans l'opinion avec ces moyens doux, sages, économes,... où l'on démêle, au milieu des plus grands embarras, les vues d'un homme d'État, et les pénibles combats d'un administrateur honnête et sensible. Sans doute on a pu voir à la tête des finances des hommes qui n'auraient point aimé à présenter au grand jour leur administration... Mais plus les comptes publics doivent être redoutables à de certains administrateurs, plus la nation doit croire que cette institution lui serait utile ». La publicité des comptes de finances réclamée par Necker avec cette énergie, répondait si bien à un désir unanime, qu'elle fut, quatre ans plus tard, l'objet d'un des vœux les plus fréquemment répétés dans les cahiers des bailliages.

On voit que l'ancien ministre de Louis XVI, avant d'aborder l'étude des impôts et des matières administratives qui formaient le sujet même de son livre, avait traité plu-

sieurs questions dans un sens qui devait lui concilier la faveur publique. Au surplus, que de réformes n'aurait-il pas accomplies, s'il fût resté au ministère ? « J'aurai longtemps présent à l'esprit, racontait-il, ce moment où m'occupant, quelques jours après ma retraite, à classer et à mettre de l'ordre dans mes différents papiers, j'aperçus ceux où j'avais tracé mes diverses idées pour l'avenir, et surtout les projets que j'avais formés et pour l'amélioration des gabelles, et pour la suppression de toutes les douanes dans l'intérieur du royaume, et pour l'extension des administrations provinciales ; je ne pus aller plus loin, et rejetant tous ces écrits comme par un mouvement involontaire, je couvris mon front de mes mains, et des larmes sensibles coulèrent de mes yeux ». Enfin son expérience des grandeurs arrachait à Necker ce cri : « Ne désirez point les grandes places, âmes douces et paisibles, qui ne voulez que des jours sereins et des sentiments agréables !... L'administration, et surtout celle des finances, où tant d'intérêts aboutissent, développe autour d'un homme public toutes les passions, et ce spectacle hâte pour ainsi dire le cours de sa vie ». Mais la France devait-elle faire preuve de la même résignation philosophique, et n'avait-elle pas le droit d'exiger que le roi rappelât un jour auprès de lui l'homme qui, avec tant de désintéressement, avait travaillé à son bonheur ? Cette idée fit son chemin, à mesure que les difficultés financières du gouvernement devinrent plus manifestes. La popularité de Necker fut dorénavant une cause de faiblesse pour les ministres qui occupèrent le contrôle général [1], et bientôt tout le monde ou à peu près fut persuadé que, tant qu'il n'y reviendrait pas, les tentatives faites en

[1] « Jamais, en France, les hommes en place ou appelés à y parvenir n'avaient écrit sur les affaires ; leur silence fut regardé comme une impuissance ; et Necker, sans rivaux, profitait ainsi de l'avantage d'être le seul administrateur qui eût publié des ouvrages sur l'économie politique. » (Sénac de Meilhan, *Du gouvernement, des conditions et des mœurs avant la Révolution*, 226.)

vue de remanier les impositions et de parer au déficit, étaient vouées d'avance à un échec [1].

« Qu'on ne soit point surpris si je dirige mes premiers regards vers l'étendue des contributions des peuples : cette connaissance intéresse et l'homme public, et l'homme sensible ; cependant on n'a jamais pensé à l'acquérir, du moins je n'ai remarqué nulle part les traces d'une pareille recherche. » Ainsi débute *l'Administration des finances de la France*, et l'auteur était dans le vrai en disant qu'il entreprenait un travail qui n'avait pas encore été fait, car aucune publication n'avait révélé le montant des sommes annuelles à la charge des contribuables. Le *Compte rendu* lui-même de 1781, n'en donnait pas une idée exacte. On se souvient en effet que Necker n'y avait porté que les recettes nettes entrant dans le Trésor royal, défalcation faite des frais de recouvrement et des revenus spécialement affectés au paiement d'une partie de la dette publique ; de même, il n'avait inscrit dans l'état des dépenses que celles directement acquittées par le Trésor. Cette méthode l'avait conduit à évaluer les recettes de l'État à 264 millions de livres, et les dépenses à 254 millions. Dans son ouvrage, il en suivit une toute nouvelle : il se proposa de calculer tout ce que payaient les Français, tant au roi qu'aux localités, de com-

[1] Mirabeau ne crut jamais au talent de Necker, et, dans une lettre qu'il adressa, en 1787, à Lacretelle, voilà le jugement qu'il porte sur *l'Administration des finances* : « Je n'ai trouvé dans cet ouvrage pas un principe bien assis, pas une idée profonde ou étendue, pas un germe de système, pas une page qui suppose de la méditation, mais en revanche la plus grande ignorance de tout ce qui a été écrit avant lui soit chez les Anglais, soit en France, soit à Genève même, des erreurs sans nombre et des plus lourdes, des contradictions manifestes, des pauvretés presque inconcevables, souvent enfin du galimatias double... Cet homme ne sait pas les éléments de la saine économie politique et sait mal son métier de financier, puisqu'il n'a pas une idée nette des banques, puisqu'il paraît ignorer absolument les principes de l'impôt, du crédit public, des emprunts, et que ceux qu'il a faits doivent être comptés au nombre des plus chers, des plus mal organisés, des plus ruineux que la France ait été contrainte de payer ». Cette appréciation paraît plus juste aujourd'hui qu'à l'époque où elle a été émise.

prendre dans les dépenses les frais de perception et le service intégral des rentes ; bref, de ne pas se borner à présenter le chiffre net des encaissements et des paiements du Trésor royal, et d'indiquer au contraire le montant brut des impositions et des dépenses publiques. De cette façon, il allait se rapprocher de la réalité plus qu'il ne l'avait fait dans son *Compte rendu;* mais, pas plus qu'en 1781, il ne prit pour base de ses calculs les résultats effectifs d'une année déterminée, et tout en ayant la prétention de dresser un budget moyen, il n'aboutit encore qu'à la confection d'un budget idéal, incapable de renseigner efficacement le pays sur sa véritable situation financière. Quoi qu'il en soit, voilà les estimations qu'adopta Necker en ce qui concerne les impôts :

	Livres.
1° Les deux vingtièmes et les quatre sous pour livre en sus du premier.	55,000,000
2° Le troisième vingtième établi en 1782 (à raison des exemptions concédées par l'édit de création, des modérations accordées aux provinces abonnées et des décharges obtenues par les particuliers), seulement.	21,500,000
3° La taille, moins 4 millions de remises aux contribuables.	91,000,000
4° La capitation.	41,500,000
5° Les impositions locales des pays d'élection.	2,000,000
6° Les fermes générales (en retranchant des 186 millions formant leur produit total : 1° 16 millions, à titre d'intérêt des avances faites annuellement par les fermiers généraux pour l'acquisition du sel, pour l'achat et la fabrication du tabac et pour le transport de ces marchandises; 2° 2 millions à titre de bénéfice réalisé par la ferme sur la vente du sel en Suisse, dans le comté d'Avignon et dans quelques principautés voisines du Rhin; 3° 2 millions, en représentation du bénéfice que procurerait aux marchands le commerce du sel et du tabac, s'il était libre; soit, en tout, 20 millions).	166,000,000
A reporter.	377,000,000

	Livres.
Report.	377,000,000
7° La régie générale (droits sur les boissons, les fers, les cuirs, les cartes, etc.).	51,500,000
8° Administration des domaines (droits de contrôle, de greffe, d'hypothèque), non compris le produit de la vente des bois du souverain, ni celui des autres domaines fonciers du roi et des droits casuels dus à la mutation des biens qui relèvent de ses seigneureries, parce que ces produits, d'une valeur de 11 à 12 millions, ne sont pas des impôts).	41,000,000
9° Fermes de Sceaux et de Poissy.	1,100,000
10° Administration des postes (produit net, le surplus de la recette correspond aux frais nécessités par l'exploitation).	10,300,000
11° Fermes des messageries. (Id.). . . .	1,100,000
12° Monnaies. (Id.). . . .	500,000
13° Régie des poudres. (Id.). . . .	800,000
14° Loterie royale.	11,500,000
15° Revenus casuels (droits sur la mutation des charges et sur les réceptions dans les communautés de marchands ou dans les maîtrises). . .	5,700,000
16° Marc d'or (droits sur la mutation des charges et sur les privilèges ou autres faveurs qui ont besoin du sceau de la chancellerie).	1,700,000
17° Droits sur les consommations perçus par les pays d'États.	10,500,000
18° Contributions particulières du clergé (sommes employées par le clergé à payer les intérêts et le remboursement d'emprunts qu'il a contractés en vue de verser à l'État des dons gratuits). . .	11,000,000
19° Octrois (au profit de villes, hôpitaux et chambres de commerce).	27,000,000
20° Droits d'aides à Versailles.	900,000
21° Impositions de la Corse.	600,000
22° Impôt (sur les maisons de Paris) pour le logement des gardes françaises et suisses. . . .	300,000
23° Objets divers (droits sur la marque des étoffes, droits d'affinage, de chancellerie, etc.).	2,500,000
A reporter.	554,900,000

	Livres.
Report.	554,900,000
24° Droits de contrôle, de péage et autres, perçus au profit des princes apanagistes, ou engagés à différents seigneurs, dits engagistes). .	2,500,000
25° Corvées et impositions pour les routes. . .	20,000,000
26° Frais de procédure, de contrainte et de saisie.	7,500,000
27° Milice [1].	Mémoire.
28° Logement des gens de guerre [2].	Id.
29° Impôt indirect par la contrebande [3]. . . .	Id.
Total. . . .	584,900,000

En fixant à 585 millions la masse des contributions acquittées annuellement en France, Necker accusait un chiffre supérieur à celui qui était généralement admis. Aussi l'impression produite par ses calculs devait-elle être profonde sur un peuple qui, sans savoir au juste jusqu'à quel point ses plaintes étaient justifiées, prétendait depuis longtemps être surtaxé. Cette impression, Necker fit tout

[1] « Le tirage au sort de la milice n'est une charge pécuniaire que pour ceux qui, désignés par le sort, paient d'autres hommes pour les remplacer... Il y a 60,000 hommes de milice en France, et l'engagement est de six ans ; ainsi chaque année 10,000 deviennent miliciens par l'effet du sort. Tous les roturiers du royaume au-dessus de cinq pieds, et depuis seize ans jusqu'à quarante, participent à cette effrayante loterie, à moins qu'ils n'en soient exempts par des privilèges attachés à leur état, ou au lieu de leur habitation ». (*L'Administ. des finances*, I, 29, 30.) — En matière de milice, les privilèges étaient extrêmement nombreux; dans les grandes villes on était dispensé du tirage, et le nombre des miliciens était inégalement réparti entre les provinces. Une foule d'exemptions, motivées par l'intérêt de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des fonctions publiques, et en certains cas accordées pour cause de domesticité, faisait retomber tout le fardeau de la milice sur la population la plus pauvre des campagnes. (Voir *L'Armée royale en 1789*, par Albert Duruy, 141-149.)

[2] Les habitants étaient tenus de loger les troupes lors de leur passage, et, faute de casernes, dans beaucoup de villes de garnison, elles étaient réparties chez les bourgeois, qui leur devaient « le feu, la lumière, le linge et le sel ».

[3] « Si les contrebandiers cèdent à trente sous ce que la Ferme vend soixante, il n'est pas moins vrai qu'ils tirent trente sous de ce qui n'en vaut que dix; et cet excédent est une surcharge qui doit être attribuée aux impôts établis sur le sel, sur le tabac et sur d'autres marchandises ». (*Op. cit.*, I, 31.)

pour l'accentuer, en se lançant dans de longs développements sur l'exagération des impositions. « Les hommes indifférents, les froids politiques, n'apercevront peut-être dans cette immensité d'impôts que les grandes ressources de la France. Sans doute on en peut tirer cette induction; mais je voudrais que le premier mouvement fût un autre sentiment, une autre pensée. Je voudrais que l'administration ne vît pas seulement dans un pareil tableau la puissance politique du monarque, mais qu'elle y lût encore en lettres de feu l'effrayante étendue des sacrifices qui sont exigés des peuples; je voudrais que, tournant ses regards vers l'état malheureux des habitants des campagnes, sa compassion s'éveillât et que, se livrant à une émotion salutaire, elle considérât, l'immensité des charges publiques comme un noble et vaste champ, où la sagesse et la bienfaisance du souverain peuvent s'exercer sans cesse[1]. »

Après avoir déploré les funestes conséquences qu'ont pour les contribuables des taxes qui dépassent leurs moyens, il posait le principe que les seuls impôts légitimes sont ceux que rend nécessaires la satisfaction des besoins généraux de l'État, et il ajoutait : « On voit sortir de ces réflexions une vérité effrayante pour la conscience des rois : c'est qu'en confiant aux tribunaux la décision des différends qui s'élèvent entre leurs sujets, ils sont demeurés seuls arbitres de la plus grande cause qui existe dans l'ordre social, de celle qui doit fixer la mesure des droits et des prétentions du Trésor public sur la propriété de tous les membres de la société, et que pour la décider et la connaître, cette cause, dans toutes ses parties, il faut non seulement un cœur droit, mais encore de l'étude et de la science... Il faut, pour ainsi dire, avoir parcouru tous les abus, avoir apprécié toutes les dépenses, avant de pouvoir dire avec sécurité : ce nouvel impôt qu'on me propose d'ajouter aux

[1] *Op. cit.*, I, 37, 38.

charges publiques, est un acte d'administration que la justice avoue[1]. » D'après Necker, il était d'autant plus délicat d'établir en France de nouveaux tributs, que ceux existants étaient déjà excessifs, que leur perception était difficile, et que « la haine du fisc faisait perdre absolument de vue les augustes rapports qui devraient exister entre le Trésor public et l'intérêt de la société[2] ». Sous la plume d'un ancien ministre des finances, d'un homme d'État en possession de la popularité, cette critique amère des dépenses, cette affirmation de la lourdeur des impôts prenaient une gravité exceptionnelle, et rendaient presque impossible un supplément de ressources que la pénurie trop réelle du Trésor aurait pourtant exigé.

Dans une comparaison qu'il établit avec la France et l'Angleterre, il constate que dans ce dernier pays la masse des impôts est aussi élevée qu'en France, mais qu'ils frappent davantage sur les riches et qu'ils accablent moins les contribuables. Cet avantage tient, suivant lui, à ce que le peuple anglais intervient dans le choix de ses impositions. « Une nation qui examine elle-même ou par ses représentants la nature des dépenses publiques, qui en discute l'utilité et qui, au moment où il est question d'y satisfaire, fait librement le choix des moyens les moins onéreux : une telle nation semble disposer de la fortune publique comme un particulier fait usage de la sienne propre; ou du moins les idées d'usurpation et d'abus de pouvoir s'affaiblissent sensiblement. Il n'en est pas de même, on ne peut le dissimuler, dans les pays où la nation ne participe d'aucune manière aux délibérations qui l'intéressent, et où la connaissance même lui en est interdite; et il y a une si grande différence entre les sacrifices qui sont exigés de par la seule volonté d'un monarque et ceux qu'une nation s'impose à elle-même pour des objets com-

[1] *Op. cit.*, I, 44.
[2] *Id.*, 49.

muns dont elle est juge, que c'est une faute de la langue d'exprimer par le même mot deux dispositions si différentes, et d'obliger à mettre en parallèle ce qui ne se ressemble point[1]. » Pas d'autre conclusion, mais le public fut plus hardi, et il considéra que le jour où le roi de France voudrait recourir à une augmentation des impôts, il devrait consulter la nation et obtenir son agrément.

Sous l'ancien régime, les contributions étaient inégalement réparties, non seulement entre les individus, mais encore entre les provinces. Il n'était personne qui ne sût que tels droits acquittés dans une province ne l'étaient pas dans une autre, et que leur taux variait énormément suivant les régions, parfois même suivant les localités. Mais un tableau d'ensemble des inégalités fiscales n'avait pas encore été dressé, et en le présentant pour la première fois, Necker fit sentir toute l'injustice de l'état de choses existant. Il examine successivement la situation des différentes généralités, et, il montre que dans les unes la taille et les vingtièmes sont très élevés, tandis que dans les autres les sommes à percevoir de ce chef sont beaucoup plus modérées; que dans celles d'Aix, de Bourges, de Lille, de Limoges, de Montauban et de Montpellier, la corvée a été abolie et qu'elle y a été remplacée par des sous additionnels au principal de la taille; que dans la généralité de Paris, les grands chemins sont entretenus aux frais du Trésor royal, mais que dans les autres elle subsiste[2]; que dans les généralités d'Aix, Auch, Besançon, Bordeaux, Grenoble, Lille, Limoges, Metz, Montpellier, Perpignan, Rennes, Riom, Strasbourg et Valenciennes, on ne perçoit pas les aides, mais qu'elles sont perçues ailleurs; enfin que des écarts considérables existent dans le prix de vente

[1] *Op. cit.*, I, 56.

[2] Toutefois, dans la généralité de Dijon, le régime de la corvée ne s'applique pas à la Dombe, à la Bresse ni au Bugey, et dans celle de Perpignan il ne s'étend pas au comté de Foix.

du sel, puisqu'il est tarifé à 62 livres le quintal dans les généralités d'Amiens, Alençon, Bourges, Caen, Châlons, Moulins, Orléans, Paris, Rouen; à 45 dans celle de Lyon, à 38 dans celle de Metz, à 32 dans celle de Grenoble, à 30 dans celle de Nancy, à 25 dans celle d'Aix, à 16 dans celle de Besançon et à 13 dans celle de Strasbourg; que dans la généralité de Dijon il varie, suivant les bailliages, entre 62 et 32 livres le quintal; dans celles de Montauban et de Riom, entre 32 et 9 livres; dans celle de Perpignan, entre 19 et 10 livres, et que les généralités de Rennes et de Valenciennes sont complètement affranchies de la gabelle. En ce qui concerne les autres contributions indirectes, telles que les octrois et les droits sur le tabac ou les fers, Necker établit que les habitants des diverses parties du territoire sont astreints à un traitement tout aussi varié et non moins inégal.

Bref, il estime que, la population du royaume montant à 24,676,000 âmes, la quotité moyenne d'impôt est de 23 livres 13 sous par tête, mais qu'elle atteint 64 l. 5 s. dans la généralité de Paris, 30 l. dans celle de Lyon, 29 l. 16 s. en Normandie, 28 l. 10 s. dans la généralité d'Amiens, et seulement 13 l. 15 s., 13 l. 14 s., 12 l. 19 s. et 12 l. 10 s. dans celles de Limoges, Besançon, Nancy et Rennes. « Certainement, ajoute-t-il, si la répartition des impôts se faisait aujourd'hui pour la première fois, on ne proposerait pas de soumettre certaines provinces à toutes les impositions et d'y établir encore les grandes gabelles, tandis que d'autres, à peu près égales en ressources, seraient à la fois affranchies et des aides, et de l'impôt du sel, et du bénéfice du roi sur le tabac, et du contrôle des actes, et de plusieurs droits encore. On ne trouverait pas non plus qu'une partie des provinces dût payer les vingtièmes avec exactitude et selon la valeur actuelle des biens, et les autres d'après les anciens taux ou des abonnements très favorables. Mais la plupart de ces distinctions tirent leur origine ou de rachats

faits dans les siècles précédents, ou de pactes conventionnels consentis par le souverain, lors de la réunion successive d'une partie du royaume à la monarchie française[1]. » Cette considération semblait à Necker déterminante pour qu'on ne changeât pas la proportion dans laquelle les diverses provinces avaient l'habitude de contribuer aux charges publiques. Il fut à peu près seul de cet avis, et ses contemporains trouvèrent que, si anciennes qu'elles fussent, les injustices en matière de taxation devaient disparaître. A partir de la publication de son livre, l'opinion se répandit de plus en plus que tous les enfants d'une même patrie étaient tenus de supporter les mêmes impositions.

Dans l'étude détaillée à laquelle l'auteur se livre au sujet de plusieurs impôts, il signale plus particulièrement certains abus. Ainsi, relativement aux vingtièmes, il s'exprime ainsi : « Les vingtièmes sont très inégalement répartis; plusieurs provinces paient cette imposition par abonnement, et le plus grand nombre de ces traités est consenti d'une manière très favorable à l'ensemble des contribuables; il y a encore de grandes disparités entre les provinces qui ne sont point abonnées, parce qu'il est telle généralité où les vingtièmes dus par chaque propriétaire ont été fixés d'après une vérification récente ; telle autre où ces opérations n'ont été faites qu'en partie, et telle encore où on ne les a point commencées; de manière que la répartition est déterminée d'après d'anciens tarifs très disproportionnés avec le revenu actuel des biens [2] ».

Parlant des droits de traite et de la division de la France, au point de vue du tarif douanier, en provinces des cinq grosses fermes, provinces réputées étrangères et provinces d'étranger effectif : « Toute cette constitution, déclare-t-il, est monstrueuse aux yeux de la raison, et il est évident que les droits d'entrée et de sortie devraient être semblables

[1] *Op. cit.*, I, 302.
[2] *Id.*, I, 300.

dans toute l'étendue du royaume... On est vraiment effrayé, en s'enfonçant dans l'étude des droits de traite, lorsqu'on découvre leur nombre et leur diversité; aussi cette législation est-elle tellement embrouillée qu'à peine un ou deux hommes par génération viennent-ils à bout d'en posséder entièrement la science [1] ».

Un dernier reproche adressé par Necker au système des contributions, fut celui d'entraîner des frais de perception extrêmement onéreux, et par suite d'être très à charge à la nation, sans procurer au roi un profit équivalent. Depuis longtemps l'opinion était faite en ce sens, et, à bien des reprises, les parlements avaient prétendu, dans leurs remontrances, que la diminution des frais de recouvrement était le moyen le plus simple de remédier aux embarras du Trésor. L'ancien directeur général des finances soutint à son tour que l'État dépensait trop pour la levée des impositions, et il accusa l'administration de n'avoir jamais cherché à se rendre un compte exact de ce que lui coûtait leur rentrée. Après une étude attentive de la matière, en s'en tenant aux chiffres les plus modérés, et en éliminant dans la supputation des frais de perception, l'intérêt à 5 pour 100 des cautionnements des fermiers, régisseurs et receveurs généraux ou particuliers, cautionnements qui avaient le caractère d'un prêt fait à l'État, il évalua le montant des frais à 58 millions, somme représentant 10,8 pour 100 des recettes. Mais cette proportion, qu'il reconnaissait d'ailleurs avoir été plus élevée autrefois, ne constituait que la moyenne générale, et, pour plusieurs contributions, le rapport du produit net au produit brut s'accusait d'une façon encore moins favorable. Voici quelles étaient en définitive les évaluations de Necker.

[1] *Op. cit.*, II, 170 et suiv.

	Frais. — Livres.	Proportion. — Pour 100.
1° Taille, capitation, vingtièmes (déduction faite de 500,000 livres, pour tenir compte de la retenue de 10 p. 100 opérée sur les gages des receveurs généraux et des receveurs des tailles, et du montant des droits sur la mutation de leurs offices).	12,600,000	6
2° Impositions locales.	50,000	2 1/2
3° Ferme générale (moins 2,300,000 l. en représentation des bénéfices que ferait le commerce libre sur la vente du sel et du tabac, et des frais applicables aux ventes de la Ferme à l'étranger). .	22,300,000	13 1/2
4° Régie générale	8,600,000	16 7/10
5° Domaines.	5,300,000	13
6° Fermes de Sceaux et Poissy. . .	300,000	27 1/4
7° Loterie royale.	2,400,000	21
8° Revenus casuels et marc d'or. .	180,000	2 1/2
9° Droits perçus par les pays d'États.	1,700,000	16
10° Contributions du clergé. . . .	500,000	4 1/2
11° Octrois des villes et hôpitaux. .	3,000,000	11
12° Aides de Versailles.	150,000	16 2/3
13° Impositions de la Corse. . . .	70,000	11 2/3
14° Logement des gardes françaises et suisses.	15,000	5
15° Objets divers.	250,000	10
16° Droits cédés aux princes apanagistes et aux engagistes.	250,000	10
Total. . . .	57,665,000	

On remarquera que dans ce chiffre ne sont pas comprises les dépenses des administrations des postes, des messageries, des monnaies et des poudres, ni celles relatives à la corvée, à la milice et au logement des gens de guerre. Necker avait écarté les premières en se fondant sur ce qu'elles correspondaient exactement à des services rendus au public, et les secondes en constatant qu'elles ne profitaient pas au fisc.

Comme appréciation d'ensemble sur les frais de recouvrement, il ne cachait pas qu'ils étaient « susceptibles de plusieurs grandes réductions », mais en même temps que leur montant était « inférieur aux idées communes » [1]. A son avis les impôts étaient en effet si nombreux et si compliqués, qu'il faudrait toujours dépenser de grosses sommes afin de les encaisser. Le public n'avait de cette nécessité qu'une notion incomplète, et pour l'éclairer il lui détailla l'effectif de l'armée des employés des finances. « L'universalité des agents du fisc, depuis les premiers chefs jusqu'aux plus petits buralistes et collecteurs, peut être évaluée à environ 250,000 personnes [2], et on peut les classer à peu près de la manière suivante : 200,000 pour la recette et la collecte des vingtièmes, de la taille et de la capitation; 27,000 pour la recette des droits des fermes, des aides, des domaines, des octrois des villes et des pays d'États, et pour toutes les autres parties; 23,000 pour s'opposer à la contrebande. Mais il est essentiel d'observer que dans ce nombre de personnes, la plus grande partie réunit d'autres occupations aux fonctions fiscales. Et d'abord les collecteurs des tailles et les préposés pour la perception des vingtièmes sont presque tous pris ou dans les campagnes parmi des paysans qui font en même temps valoir leurs biens, ou dans les petites villes et les bourgs parmi des bourgeois qui suivent en même temps leurs affaires; ce n'est que dans les grandes villes que les taxations allouées sur le produit des vingtièmes et de la capitation peuvent être assez considérables pour former un état suffisant aux personnes qui sont chargées du recouvrement de ces impositions, et elles se livrent alors en entier à ce travail. Il existe aussi dans les autres administrations un très grand nombre d'employés, connus sous le nom de bura-

[1] *Op. cit.*, I, 93.

[2] Non compris les agents des postes, des messageries, des poudres, des monnaies, ni les débitants de sel et de tabac.

listes, et qui ont de si petites rétributions qu'ils n'acceptent de pareilles fonctions qu'autant qu'ils peuvent les réunir à leurs occupations ordinaires. On en compte dans la seule régie des aides environ 4,700 de ce genre. L'administration des domaines emploie, je crois, 2,600 contrôleurs des actes; mais, dans la plupart des lieux de peu d'importance, ces commissions sont confiées à des procureurs, des greffiers, des baillis, des régisseurs de terres et d'autres personnes qui ne font de ces fonctions qu'une occupation accessoire. Il y a pareillement dans le département de la Ferme générale un grand nombre de petits droits de traite dont la recette est si modique, qu'on ne peut y attacher des émoluments suffisants pour en composer l'état des personnes auxquelles ces recouvrements sont confiés. Les droits que lèvent les pays d'États, les villes et les hôpitaux pour leurs dépenses particulières sont encore, dans plusieurs lieux, susceptibles des mêmes observations, et les buralistes qui débitent des billets de loterie sont la plupart occupés de quelque petit commerce. Je n'évalue donc qu'à 35,000 le nombre des personnes qui dévouent tout leur temps au recouvrement des impôts ou à surveiller la contrebande » [1].

Tel est le tableau que l'auteur de *l'Administration des finances* présentait des impositions, de leurs défauts, de leur rendement et de leurs frais de perception. Il n'était certes pas brillant, et, offert aux méditations d'un peuple qui se plaignait d'être à la fois surtaxé et inégalement imposé, il ne pouvait qu'augmenter la déconsidération du système fiscal et le désir général de son prochain changement. Les lecteurs de l'ouvrage devaient s'attendre, du moins ceux appartenant à la classe du tiers état, à ce que Necker, après avoir ainsi exposé les vices du régime financier, traçât tout un plan de réformes. Mais à ce point de

[1] *Op. cit.*, I, 194-197.

vue ils éprouvèrent une déception. Ainsi que le reconnaît Mme de Staël, « le scrupule dominait en lui, comme la passion domine chez les autres ; l'étendue de son esprit et de son imagination lui donnait quelquefois la maladie de l'incertitude »[1]. Il se montra en conséquence aussi timide dans ses propositions réformatrices qu'il avait été net dans ses critiques. L'innovation qui fut une des principales conquêtes de la Révolution, à savoir l'égalité devant l'impôt, le compta-t-elle, par exemple, au nombre de ses précurseurs? A en croire Mme de Staël, « Necker désapprouvait hautement l'inégalité de la répartition des impôts; il ne pensait pas que les privilégiés dussent supporter une moindre part des charges publiques que tous les autres citoyens de l'État »[2]. Tel était bien son sentiment, car dans son livre il dit à ce sujet : « On ne doit jamais perdre de vue que c'est l'inégale distribution des impôts qui oblige souvent de recourir à de nouvelles inventions fiscales;... tout ce que les contribuables favorisés paient de moins que leur part retombe sur la communauté, avec l'accroissement qu'y ajoutent la solde et les profits d'une régie ou d'une ferme de plus. On ménage donc essentiellement les ressources de l'État en veillant sur la juste répartition des tributs, et en faisant de ce principe la règle constante de l'administration »[3]. Mais, son opinion une fois formulée, il n'insiste pas pour qu'en pratique elle reçoive satisfaction; au contraire, il constate que les privilèges de certaines provinces et ceux de la noblesse et du clergé s'opposent en France à l'adoption du principe de l'égalité devant l'impôt, et il conseille seulement de « chercher à adoucir un peu les inégalités inhérentes à la constitution française »[4].

[1] *Consid. sur la Révol. française*, I, 62.
[2] *Consid. sur la Révol. française*, I, 60.
[3] *Op. cit.*, I, 327.
[4] Au sujet des privilèges pécuniaires, Necker fait la réflexion suivante : « L'un des motifs qui font tenir avec tant d'ardeur aux exemptions, c'est la tache imprimée sur certaines impositions, telles, par

L'unanimité avec laquelle les cahiers des trois ordres demandèrent quatre ans plus tard la suppression de toutes les exemptions pécuniaires, prouve que, par un excès de timidité, Necker comprenait mal une des plus remarquables aspirations de son temps.

D'un autre côté, s'il trouvait mauvais les impôts établis, il estimait que le mieux était encore de s'en accommoder, sauf à apporter de légers perfectionnements à quelques-uns d'entre eux. Pour justifier cette conclusion, il donnait d'abord une raison générale : « Il n'est point de tribut qui n'entraîne quelque sacrifice et il en est peu qu'on ne voulût abolir, si on les examinait séparément, et abstraction faite des inconvénients attachés à tel autre impôt auquel on serait obligé de recourir ». Quant à une refonte du système fiscal, suivant Necker, il n'y fallait pas songer. « Lorsqu'en s'occupant de la réforme des impôts, on voudra que le bien dont on aura conçu l'idée soit le résultat d'un règlement uniforme et général, on éprouvera constamment les difficultés inhérentes aux circonstances particulières de chaque province, et toutes celles qui naîtront tantôt d'un attachement aux anciens usages, tantôt d'un esprit de défiance sur les vues fiscales de l'administration; enfin, l'attente probable de lasser en peu de temps la constance du gouvernement entretiendra toutes ces oppositions » [1]. Donc, s'il est vrai « qu'il n'est aucun pays où l'exagération dans les projets de réforme séduise autant qu'en France » [2], il n'est pas moins certain que la transformation des impôts y est presque impossible. Une dernière considération doit d'ailleurs empêcher qu'on n'en supprime une partie : c'est

exemple, que la taille, la corvée, le logement des gens de guerre et d'autres encore; ce serait une folle entreprise que de prétendre déranger ces idées et de vouloir assimiler indistinctement à de pareilles charges tous les ordres de citoyens ». (III, 153.) — Cette « folle entreprise », l'égalité devant l'impôt, a pourtant été réalisée par l'Assemblée constituante, aux applaudissements de la France.

[1] *Op. cit.*, I, 339.

[2] *Id*, II, 8.

que l'État ne saurait se passer de leur produit : « C'était, et je porte ici mes regards au loin, c'était en opposant dès longtemps une digue aux dépenses, c'était en veillant sur tous les abus intérieurs, c'était en ménageant le prix de l'intérêt par l'entretien du crédit, c'était surtout en résistant à l'amour de la guerre et en réglant les écarts de la politique, qu'on eût pu prévenir l'excès des impôts ; mais, quand une longue suite de fautes ou de malheurs ont élevé graduellement les charges et les besoins de l'État, on ne doit pas croire qu'un grand royaume puisse, au gré d'un système, renoncer tout à coup à la branche de ses revenus la plus importante, ou en convertir purement et simplement le produit dans une addition à d'autres tributs déjà portés eux-mêmes à un point excessif »[1]. On voit que Necker, non content de conseiller aux Français le maintien de leurs impôts, après leur avoir pourtant montré qu'ils étaient vexatoires et injustes, les avertissait qu'ils ne pouvaient pas raisonnablement espérer en voir diminuer le poids. Mais les Français étaient incapables d'une résignation aussi philosophique, et quand ils eurent à nommer leurs députés aux États généraux, ils leur enjoignirent d'une part de remplacer les impôts existants par d'autres qui seraient plus égaux et moins arbitraires, et d'autre part de fixer le montant de ces derniers à un chiffre plus bas que l'ancien.

Convaincu comme il l'était de la nécessité de bouleverser le moins possible le régime de contributions, Necker eut le mérite de combattre avec vigueur une des idées fausses les plus répandues de son temps en matière financière : nous voulons parler du projet de substituer un impôt unique à la multitude des droits qui étaient perçus au profit du Trésor. Aux partisans des doctrines économiques, qui auraient voulu que cet impôt portât sur le produit net

[1] *Op. cit.*, II. 9.

des terres, il objecta que la confection d'un cadastre indiquant avec exactitude le revenu des innombrables propriétés réparties sur toute la surface du royaume était une œuvre à peu près irréalisable, et que d'ailleurs le temps ne tarderait pas à rendre la première base de répartition défectueuse; que la terre était loin d'être la seule source de richesse; qu'il serait injuste de ne pas imposer la fortune mobilière et les profits du commerce et de l'industrie; que les propriétaires fonciers trouveraient très rigoureuse l'obligation de faire à l'État l'avance de l'impôt; que rien ne garantissait qu'ils récupéreraient leurs avances au moyen d'une diminution des frais de main-d'œuvre et du relèvement du prix des denrées; enfin qu'il n'était pas possible de demander le paiement de toutes les sommes indispensables à l'État à une seule classe de la population. « La classe la plus nombreuse des contribuables est ignorante, bornée dans ses ressources, dominée par l'instant présent, et au milieu des besoins qui l'environnent, elle manque tellement de prévoyance, que si les collecteurs de la taille et des vingtièmes n'avaient pas soin de veiller sur les moments où la plupart des habitants de leur paroisse viennent de faire une vente et ont reçu quelque argent, ils ne parviendraient jamais à se faire payer. Il n'en est pas de même des droits sur les consommations ; ce n'est point à un jour désigné qu'on y est soumis, c'est pour ainsi dire la volonté du contribuable qui l'approche du fisc, et au moment où il paie sa part de cette espèce de tribut, il se croit déterminé librement par ses besoins et ses convenances »[1]. On verra plus tard que, malgré la force de ce raisonnement, Necker ne parvint pas à convaincre les hommes imbus des idées physiocratiques : les cahiers de 1789 demandèrent en grand nombre que les ressources de l'État fussent principalement fournies par l'impôt terri-

[1] *Op. cit.*, I, 170.

torial, et entrant dans cette voie l'Assemblée constituante supprima les contributions indirectes.

Mais Necker fut plus heureux dans la réponse qu'il fit à ceux qui réclamaient l'impôt unique sur le revenu, ou, comme on disait, une capitation personnelle. Cette réponse offre encore aujourd'hui de l'intérêt. « Il y a dans l'exécution d'un pareil plan des difficultés invincibles ; comment tarifer d'une manière équitable tous les habitants d'un royaume tel que la France? Comment les distribuer seulement dans un certain nombre de classes, sans avoir d'autre règle qu'une estimation confuse des facultés de chaque contribuable? Il existe déjà une taxe de ce genre ; mais dans le plus grand nombre des provinces, la partie de cet impôt qui concerne les roturiers se répartit au marc la livre de la taille. On suit quelques autres règles, mais, moins fixes, pour la capitation des nobles, des privilégiés, des habitants des villes franches, et l'on agit de même dans les pays de taille réelle à l'égard des contribuables en général. Cependant tel est l'abus inséparable de ces sortes de répartitions qu'à Paris, par exemple, où cet impôt est considérable, l'on a adopté des règles de proportion qui n'ont aucun rapport exact avec la différence des facultés ; mais cette imperfection a paru préférable aux inconvénients d'un arbitraire indéfini : telles sont les fixations déterminées à raison des charges, des titres, des dignités, des grades militaires et des emplois de finance ; tels sont les règlements intérieurs pour les corps de marchands, les tarifs pour les domestiques et plusieurs autres encore. Malgré toutes ces précautions, néanmoins, la partie de la capitation qui n'est pas répartie au marc la livre de la taille est de tous les impôts le plus difficile à recouvrer, et l'on sollicite sans cesse des modérations. Que serait-ce donc si toutes les contributions réunies en une seule devaient être prélevées de cette manière? On ne pourrait plus le faire vaguement, puisque cet impôt constituerait tout le revenu

de l'État. Cependant, qui pourrait déterminer au juste la variété des fortunes? Et qui pourrait, en la connaissant, persuader à la multitude des hommes qu'on ne leur fait point de tort? Ce serait une source intarissable de plaintes et de jalousies. » On sait que la capitation était, au siècle dernier, un véritable impôt sur le revenu, et puisqu'un de nos partis politiques propose de revenir à ce mode de taxation, il est bon de se souvenir du jugement que portait sur les difficultés du recouvrement de la capitation un ministre aussi compétent que Necker. Celui-ci ajoutait du reste que les grands seigneurs et les personnages influents parvenaient aisément à ne pas payer tout ce qu'ils auraient dû. De nos jours, il n'y a plus de grands seigneurs, mais il y a les élus du suffrage universel, et ne peut-on pas supposer que la politique, avec ses préférences et ses haines aveugles, rendrait la taxe sur le revenu légère pour certains électeurs, mais d'autant plus lourde pour les autres? En tout cas, ceux qui avaient eu à acquitter la capitation étaient si bien convaincus de l'injustice de cet impôt, que sa suppression fut un des vœux les plus chaudement signalés à l'attention des États généraux.

Le traité sur *l'Administration des finances* ne recommande en somme que peu de réformes. En ce qui concerne les traites intérieures, il n'évalue leur produit qu'à 5 millions, et il conseille au roi d'y renoncer. En ce qui concerne la gabelle, il exprime le désir que le maximum des droits soit abaissé à 25 livres par quintal, il attend de cet abaissement un développement notable de la consommation et une diminution tant de la contrebande que des frais de surveillance; mais, de peur de heurter les privilèges des provinces, il n'appuie pas l'unification des droits dans tout le royaume. Bien plus, sous prétexte que la liberté donnée au commerce du sel aurait pour conséquence d'inciter une foule d'intermédiaires à s'y livrer, et par suite de renchérir les prix de vente au détail, il repousse le mode d'imposi-

tion consistant à prélever une taxe sur le sel à la sortie des marais salants, et il propose de ne pas abroger la législation des gabelles, si gênante pourtant et si vexatoire pour les populations. Les autres changements qu'il patronne sont d'ordre tout aussi secondaire : citons, à titre d'exemples, la réduction du nombre des receveurs généraux, des fermiers généraux et des receveurs des tailles, la réunion successive des caisses des fermes dans les provinces, la suppression de la loterie royale. L'économie que ces diverses mesures procureraient aux contribuables n'est pas évaluée à plus de 16 millions [1].

Du reste, l'auteur aboutit à des conclusions timides, même quand il dénonce un des abus contre lesquels protestait le plus l'opinion publique, tel que la facilité avec laquelle on acquérait en France la noblesse, grâce à l'achat d'une charge qui anoblissait son possesseur, soit immédiatement, soit au bout d'un certain nombre d'années, soit après une ou deux générations. « Le nombre de ces charges passe 4,000, et je crois à peu près juste l'énumération succincte que je vais en donner : 80 charges de maître des requêtes; 1,000 charges environ dans les parlements, en retranchant celles qui sont possédées par les conseillers-clercs; 900 charges environ dans les Chambres des comptes et les Cours des aides; 70 dans le Grand conseil; 30 dans la Cour des monnaies; 20 au Conseil provincial d'Artois; 80 au Châtelet de Paris; 740 dans les bureaux des finances; 50 charges de grands baillis, sénéchaux, gouverneurs et lieutenants généraux d'épée; 900 charges de secrétaire du roi. Enfin, on peut fixer à 200 environ les offices en commission au parlement de Nancy et au Conseil souverain d'Alsace, plusieurs charges en second ordre au Conseil et à la Chancellerie, celles aux tribunaux de la Table de marbre et quelques autres encore... En général ce sont aujourd'hui

[1] *Op. cit.*, I, 185-187.

les charges les moins honorifiques et les moins utiles qui multiplient davantage les anoblissements, parce qu'aussitôt qu'on les a possédées le temps nécessaire pour transmettre à ses enfants les droits qui y sont attachés, on cherche communément à s'en défaire. Parmi les offices de ce genre on remarque surtout ceux des secrétaires du roi, et quelques autres dépendant également de la chancellerie... La politique et la saine raison s'élèvent également contre de pareilles institutions; une source perpétuelle de nouveaux nobles dénature l'idée qu'on doit se faire de ces distinctions, et l'accroissement du nombre des personnes qui jouissent d'exemptions dans le paiement des impôts devient un véritable préjudice pour le reste de la nation... Ces diverses réflexions semblent indiquer qu'une des meilleures destinations du crédit en temps de paix serait d'emprunter les capitaux nécessaires pour rembourser successivement toutes les charges inutiles qui transmettent la noblesse héréditaire... Rien ne semble moins raisonnable que de faire des distinctions et des privilèges un objet de trafic [1]. » Sans se montrer téméraire, Necker aurait pu demander que les charges inutiles disparussent par voie d'extinction, et que pour les autres une disposition nouvelle décidât qu'elles ne conféreraient plus la noblesse; c'était vraiment un excès de scrupule que de parler d'indemnité en pareille circonstance.

Un ouvrage sur les finances n'aurait pas été complet, s'il n'avait pas supputé le montant des dépenses, et s'il n'avait pas à leur sujet fourni des éclaircissements. Aussi Necker a-t-il consacré plusieurs chapitres à la question des dépenses. Il en dresse le total et les classe par nature, mais il ne cache pas que les résultats qu'il donne ne sont pas d'une exactitude rigoureuse, parce que les ministres des finances n'ont jamais fait le compte des sommes dépen-

[1] *Op. cit.*, III, 145 et suiv.

sées par l'État, et qu'en outre « beaucoup de dépenses d'une espèce semblable sont non seulement assignées sur un grand nombre de caisses, telles que le Trésor royal, les recettes générales, les fermes, les régies et les diverses trésoreries, mais que chaque pays d'États, chaque ville du royaume en acquitte encore une partie » [1]. Cette réserve une fois faite sur l'organisation vicieuse de la comptabilité publique, Necker adopte les chiffres suivants.

Le montant des intérêts annuels dus par l'État est de 207 millions; les uns sont perpétuels, les autres sont viagers. Les premiers montent à 125,600,000 livres et se décomposent comme suit :

	Livres.
1° Rentes payées à l'Hôtel de ville.	29,600,000
2° Intérêts de l'emprunt de 1782.	5,000,000
3° Rentes payées à la Caisse des arrérages [2]. .	20,500,000
4° Intérêts payés à la Compagnie des Indes. .	3,995,000
5° — des emprunts des pays d'États pour le compte du roi.	4,500,000
6° Intérêts des anciennes rescriptions. . . .	1,625,000
7° — des loteries de 1780 et 1783. . . .	4,000,000
8° — des emprunts de la ville de Paris et de l'ordre du Saint-Esprit, pour le compte du roi.	1,500,000
9° Intérêts des emprunts faits à Gênes et en Hollande, en 1777 et 1781.	800,000
10° Intérêts des charges de finances (calculés à 5 %).	5,450,000
11° Intérêts sous forme de gages, des charges de magistrature et autres [3].	10,500,000
A reporter. . . .	87,470,000

[1] *Op. cit.*, II, 386.

[2] « Ces rentes sont composées de toutes sortes d'emprunts, connus principalement sous les noms de rentes sur les tailles, anciennes promesses de la Compagnie des Indes, actions des Fermes, dettes du Canada, de la guerre et des colonies, emprunt d'Alsace, contrats sur les cuirs, sur les postes, etc. » (II, 348.)

[3] La finance versée par les titulaires des charges de la magistrature, de la cour, de la maison du roi, etc., s'élevait à près de 500 millions.

	Livres.
Report.	87,470,000
12° Intérêts du fonds d'avance des compagnies de finance [1].	6,590,000
13° Intérêts des cautionnements des employés des mêmes compagnies.	2,100,000
14° Intérêts des charges supprimées.	2,000,000
15° — des anticipations (éval. à la somme de 160 millions).	8,000,000
16° Indemnités et intérêts pour rachats de domaines, soulte d'échanges, etc.	3,400,000
17° Rentes payées par le clergé.	7,000,000
18° Intérêts dus par les pays d'États, les villes et les hôpitaux, pour leurs emprunts particuliers. .	9,000,000
A ajouter, pour arrondir la somme.	40,000
Total. . . .	125,600,000

Quant aux rentes viagères, elles se composent de trois articles. Les rentes payées à l'Hôtel de ville s'élèvent à 80 millions, divers intérêts viagers à 600,000 l., et les rentes viagères correspondant à des emprunts faits par des villes et des hôpitaux pour leur compte particulier, à 800,000 l. Total, 81,400,000 l. Le premier article des dépenses monte donc :

	Livres.
Pour les intérêts de la dette publique, à. . . .	207,000,000

Les autres sont les suivants :

Remboursements.	27,500,000
Pensions militaires et civiles.	28,000,000
Dépenses de la guerre [2].	105,600,000
A reporter.	368,100,000

[1] Ce fonds d'avance se répartissait ainsi : fermiers généraux, 63,960,000 liv.; administration des domaines, 27,000,000 liv.; régisseurs généraux, 27,000,000 liv.; administrateurs des postes, 5,000,000 livres; administrateurs de la loterie, 4,000,000 liv.; fermiers de la caisse de Sceaux et de Poissy, 1,450,000 liv.; régisseurs des étapes, 2,400,000 liv.; régisseurs des poudres, 1,000,000 livres. — Total : 131,800,000 livres.

[2] Necker expose que le roi entretient annuellement 197,000 officiers

	Livres.
Report.	368,100,000
Dépenses de la marine.	45,200,000
Affaires étrangères.	8,500,000
Maison du roi.	13,000,000
Prévôté de l'hôtel.	200,000
Bâtiments.	3,200,000
Maisons royales (Personnel des).	1,500,000
Maison de la reine.	4,000,000
Maisons du dauphin, de la fille, de la sœur et des tantes du roi.	3,500,000
Maisons des princes, frères du roi [1].	8,300,000
Frais de recouvrement des impôts.	58,000,000
Ponts et chaussées.	8,000,000
Secrétaires d'État, chancelier, membres des conseils et autres fonctionnaires.	4,000,000
Intendants des provinces.	1,400,000
Police.	2,100,000
Pavé de Paris.	900,000
Frais de justice.	2,400,000
Maréchaussée.	4,000,000
Dépôts de mendicité.	1,200,000
Prisons et maisons de force.	400,000
Dons et aumônes.	1,800,000
Dépenses ecclésiastiques.	1,600,000
A reporter.	541,300,000

et soldats, et 31,000 chevaux. Il évalue à 46,400,000 liv. la dépense du corps d'officiers, et il demande que les gros traitements soient réduits. Il déplore le luxe de beaucoup d'officiers, et il se plaint des fréquents changements de garnison, comme étant une cause de frais considérables.

[1] Les princes jouissaient en outre du revenu de leurs apanages, et ces apanages, en y comprenant le produit des droits casuels dus à la mutation des offices, rapportaient environ 2 millions. Necker dénonce comme abusive l'institution des apanages : « Les princes, dit-il, dans l'étendue de leurs apanages, qui composent aujourd'hui la septième partie du royaume en superficie, jouissent, sous la sanction du souverain, du droit de nommer à tous les offices casuels; les frères du roi ont obtenu le même privilège à l'égard des bénéfices consistoriaux, et la maison d'Orléans est en possession des aides. Différents droits honorifiques sont encore joints à tous ces avantages, et je ne doute point que si le temps multiplie les rejetons de la maison royale, on n'aperçoive alors les inconvénients d'une si grande distraction des prérogatives de la couronne ». (II, 463.)

	Livres.
Report.	541,300,000
Frais du Trésor royal et de diverses caisses. . .	2,000,000
Traitements divers.	400,000
Encouragements au commerce.	800,000
Haras.	800,000
Universités, collèges, facultés de droit et de médecine.	600,000
Académies.	300,000
Bibliothèque du roi.	100,000
Jardin du roi et cabinet d'histoire naturelle. . .	72,000
Imprimerie royale et dépenses d'impressions. .	200,000
Construction et entretien des palais de justice, hôtels d'intendance, bâtiments des fermes, etc.. . .	800,000
Intendant des postes et dépenses secrètes [1]. . .	450,000
Gages des maîtres de postes et autres dépenses des postes..	600,000
Franchises et passeports.	800,000
Ordre du Saint-Esprit.	600,000
Dépenses dans les provinces.	6,500,000
— de la Corse.	800,000
— divers.	1,500,000
— particulières du clergé de France. . . .	750,000
— — — étranger. . . .	50,000
— — aux pays d'États.	1,500,000
Entretien et confection des routes.	20,000,000
Dépenses des villes, hôpitaux et chambres de commerce.	26,000,000
Dépenses imprévues.	3,000,000
A ajouter pour former une somme ronde. . . .	78,000
Total. . . .	610,000,000

[1] Necker avoue que l'administration ne respecte pas le secret des lettres, et tout en constatant que cette pratique existe dans tous les pays de l'Europe, même en Angleterre, il la condamne formellement. Il établit que le gouvernement ne se procure aucune information utile en violant la correspondance privée, et que les renseignements qu'il obtient ne sauraient lui inspirer confiance. « C'est pour les circonstances critiques, c'est pour les moments d'alarme ou de révolution qu'on eût dû réserver ce moyen extraordinaire, et alors on en eût tiré d'autant plus d'utilité ». (II, 499.) — L'inviolabilité du secret des lettres fut au nombre des vœux unanimement émis par les trois ordres, lors de la rédaction des cahiers.

Necker compare ensuite les dépenses aux recettes. Il ajoute aux 575 millions, chiffre par lui indiqué pour le montant des contributions, 25 millions représentant le revenu des domaines et forêts de l'État, les revenus patrimoniaux des villes et hôpitaux, et le bénéfice fait sur la vente du sel à l'étranger; il porte de la sorte les recettes à 600 millions. D'autre part, il évalue à 73 millions l'excédent survenu dans les dépenses depuis la publication du *Compte rendu*, et à 63 millions l'augmentation des recettes depuis la même époque; mais, comme alors les secondes dépassaient les premières de 10 millions, il en conclut qu'elles sont en équilibre. Aussi, d'après lui, « la situation des finances est très bonne [1] ».

Necker insiste sur l'importance du sacrifice que s'impose l'État afin de diminuer le capital de ses dettes, et il trouve presque que ce sacrifice est exagéré. « Les remboursements sur la dette publique, comme tous les actes d'administration les plus utiles, sont, dit-il, susceptibles d'une mesure [2] », et il présente comme inutile la création d'une caisse d'amortissement. Une autre observation l'empêche d'ailleurs de croire à la nécessité de gros remboursements annuels; il la formule ainsi : « On ne doit point perdre de vue une vérité importante; c'est que sans aucun effort et par le concours naturel des choses, le poids de la dette publique s'allège chaque jour. Une somme numérique quelconque ne vaudra pas dans vingt ans ce qu'elle vaut aujourd'hui, parce que son rapport avec le prix de tous les biens doit changer nécessairement par l'augmentation progressive de l'or et de l'argent : le temps est donc une sorte d'amortissement de la dette publique... Et comme le revenu des simples propriétaires de rentes s'affaiblit à mesure que le prix général des choses s'accroît, de même la charge imposée sur le débi-

[1] *Op. cit.*, II, 525.
[2] *Id.*, II, 364.

teur de ces rentes devient insensiblement plus légère [1] ». La baisse de la valeur de l'argent favorise en effet le débiteur, mais quand le débiteur est un État, cette considération théorique ne doit pas le détourner de procéder en temps de paix le plus largement possible à l'amortissement de sa dette, car les peuples ne sont pas maîtres de l'avenir, les événements qui les ont amenés à emprunter se reproduiront infailliblement, et c'est un fait d'expérience incontestable que les dettes publiques ont toujours tendance à s'accroître. Necker se faisait donc illusion.

L'optimisme imprudent qui lui avait inspiré les déclarations rassurantes du *Compte rendu* le portait, du reste, à renouveler et même à accentuer dans son nouvel ouvrage des déclarations analogues : « Chaque année les extinctions des rentes viagères, jointes aux intérêts amortis par les remboursements que j'ai indiqués, diminueront les charges générales de l'État d'environ deux millions et demi. Enfin on peut presque compter qu'en temps de paix le produit de tous les droits sur les consommations ou sur le contrôle des actes augmente naturellement de près de deux millions par an. Le court résumé qu'on vient de présenter est propre à éclairer et à affermir la confiance. Qu'on ne dise point, pour inspirer des doutes aux créanciers de l'État, qu'il reste encore beaucoup de dettes à payer de la dernière guerre, car, en les supposant de cent millions, on verra que l'accroissement du produit des droits et les extinctions de rentes pendant une ou deux années suffisent pour assurer l'intérêt de cette somme [2]. » Necker ajoutait que de grandes réductions pouvaient au surplus être opérés dans les dépenses [3], et il vantait les mérites de l'économie qui, « dans

[1] *Op. cit.*, II, 364, 365.

[2] *Id*, II, 526.

[3] Necker n'était pas assez aveugle pour croire que le ministre des finances, si bien intentionné qu'il fût, parviendrait sans une lutte énergique à restreindre les dépenses, et il présente à ce point de vue une observation qu'il est bon de rappeler à nos ministres et à nos Cham-

les affaires publiques, n'est pas seulement une source de richesse, mais encore un devoir éminent ». L'impression sous laquelle on restait après avoir lu le traité sur l'*Administration des finances de la France* était donc que si les impôts étaient lourds, souvent injustes et généralement mal répartis, si les dépenses étaient trop lourdes et donnaient lieu à un regrettable gaspillage des deniers publics, si la dette atteignait un chiffre qui n'avait d'égal que celui de la dette de l'Angleterre, il n'y avait cependant aucun motif de s'inquiéter, car l'extinction de la dette marchait rapidement, et d'un autre côté les revenus de l'État étaient à la hauteur de ses dépenses.

II

Il s'en fallait de beaucoup, malheureusement, que la réalité répondît à ce brillant tableau. Nous avons déjà dit que lorsque Calonne était arrivé, quinze mois auparavant, au contrôle général, il s'était trouvé en présence d'un arriéré de dépenses dépassant 300 millions, d'anticipations sur les revenus des exercices futurs s'élevant à 176 millions, et d'un déficit entre les recettes et les dépenses normales montant à 80 millions. Depuis lors il avait contracté deux emprunts, l'un de 100, l'autre de 125 millions, et avec les sommes en provenant il avait soldé une partie des dé-

bres : « Je ne dois pas cacher que si l'on ne revêt pas un esprit vigoureux d'administration, on est aisément vaincu par les défenseurs de chaque dépense en particulier, car ceux-ci ont le grand avantage d'avoir simplement à prouver que tel ou tel objet réunit des convenances ou quelque utilité ; or, sous ce point de vue, de pareilles propositions sont presque toujours vraies, et l'on peut aisément les soutenir toutes les fois qu'on considère la dépense d'une manière isolée, et sans prendre souci ni du crédit public, ni des charges du peuple, ni des moyens qu'il faut employer pour suffire à l'ensemble des besoins de l'État. C'est donc dans les idées générales, c'est dans une sorte de conception du bien universel que l'homme d'État doit chercher du secours ». (II, 528.)

penses arriérées, notamment celles dont l'origine remontait à la guerre d'Amérique. Mais les intérêts de ces emprunts et les avantages accessoires faits aux prêteurs avaient imposé au Trésor une charge supplémentaire d'au moins vingt millions, et comme les contributions n'avaient pas été augmentées, le déficit annuel avait été porté à une centaine de millions au lieu d'être de 80. D'autre part, loin de diminuer, les dépenses de tous les départements ministériels, surtout celles du ministère de la guerre [1], s'étaient accrues. Aussi le chiffre des anticipations avait-il grossi et approchait-il de 200 millions. Bref, en 1785, l'année même où parut le livre de Necker, le déficit fut de 102 millions, et les dépenses de cet exercice qui restèrent impayées furent de 72 millions. Cet arriéré, joint à celui des années antérieures, représentant 250 millions et près de la moitié du revenu d'une année, se trouvait dévoré d'avance par les anticipations. Enfin, les remboursements obligatoires ne montaient pas à 27 millions par an, comme l'avait indiqué Necker, mais, d'après les tableaux annexés à l'édit d'août 1784, à 45 et 46 millions pour 1785 et 1786, puis à 40 ou 44 millions jusqu'en 1791. Le service de la dette tant per-

[1] En 1784, la guerre avait failli éclater entre l'empereur d'Autriche Joseph II et les Pays-Bas. Vergennes, qui négociait à ce moment même une alliance défensive avec la Hollande, et qui pensait avec raison qu'il y avait un grand intérêt pour la France à empêcher ce pays de se rejeter dans les bras de l'Angleterre, décida Louis XVI à couvrir la Hollande de sa protection. L'empereur fut averti que la France s'opposerait à toute agression contre les Pays-Bas, et deux corps d'armée furent réunis en Flandre et en Alsace. Ils n'eurent pas à intervenir. Sous les auspices de la cour de Versailles, un arrangement fut conclu entre la Hollande et l'Autriche au mois de novembre 1785, et en même temps un traité d'alliance fut signé par Vergennes avec le gouvernement hollandais. Mais nous aidâmes nos nouveaux alliés à payer l'indemnité qu'avait exigée Joseph II, et à cet effet nous eûmes à leur verser 4 millions et demi. Ainsi que le fait remarquer Henri Martin, « le public fut très choqué de voir la France payer encore une fois l'Autriche, et l'impopularité de la reine s'en accrut ». (*Histoire de France*, XVI, 553) En tout cas, les précautions militaires que la France fut obligée de prendre en 1784 et 1785 entraînèrent le relèvement des crédits du ministère de la guerre.

pétuelle ou viagère que remboursable à terme, absorbait donc la moitié des 505 millions perçus annuellement pour le compte du roi, et le surplus des recettes présentait une telle insuffisance par rapport aux besoins de l'administration courante, que la dette flottante et le déficit permanent ne pouvaient aller qu'en augmentant avec rapidité[1].

L'ancien directeur général des finances connaissait-il la situation véritable du Trésor, et est-ce exprès, afin de pouvoir blâmer son successeur d'avoir augmenté les impôts[2], et Calonne d'avoir ouvert de nouveaux emprunts malgré le rétablissement de la paix, qu'il l'avait, dans son livre, dépeinte sous des couleurs aussi inexactes? Ou bien, au contraire, ses quatre années de ministère et ses études postérieures l'avaient-elles incomplètement éclairé? Enfin, croyait-il bien mériter du roi et de la France en cachant leur détresse et en les entretenant dans leurs illusions? Cette dernière hypothèse est peut-être la vraie; mais, quoi qu'il en soit, les trois volumes publiés au début de 1785 répandirent dans le pays une bien fausse sécurité.

Cette publication était de nature à causer un vif déplaisir à Calonne. Mieux que personne il pouvait apprécier les dangers qui en résulteraient pour le gouvernement. Si, en effet, celui-ci ne contredisait pas les affirmations de Necker, comment justifierait-il la nécessité des emprunts à émettre dans un délai rapproché? D'un autre côté, en les démentant, ne s'exposait-il pas à soulever un mécontentement général, à répandre partout l'inquiétude et à ébranler le crédit de

[1] Bailly, *Hist. fin. de la France*, II, 250, 293, 294; Mollien, *Mém. d'un ministre du Trésor*, I, 113.

[2] « En se procurant de nouvelles ressources par des sous pour livre ajoutés aux droits sur le sel, sur le tabac, sur les aides et sur quelques autres objets particuliers de consommation, on n'a fait qu'accroître davantage la première inégalité des distributions, puisque ces additions successives ont augmenté la charge des provinces soumises à toutes les impositions établies dans le royaume, tandis que les généralités exemptes, en tout ou en partie, de ces mêmes impositions, n'ont participé que faiblement au support des nouveaux tributs » (Necker, *op. cit.*, I, 303.)

l'État? En outre, l'engouement avec lequel était accueilli l'ouvrage de l'ancien ministre de Louis XVI, l'approbation bruyante que l'on donnait à ses critiques et à ses théories, prouvaient surabondamment et la défaveur dans laquelle était tombé le système des impôts, et la confiance presque exclusive que l'opinion publique avait dans l'auteur du *Compte rendu :* or, l'extrême popularité d'un prédécesseur est pour un ministre une cause de faiblesse. Dans ces circonstances, Calonne crut qu'il ne pouvait faire moins que de solliciter du roi une mesure qui manifestât le mécontentement ressenti dans les régions officielles par suite de l'apparition du livre de Necker. Louis XVI s'empressa de lui accorder ce qu'il demandait, et une lettre de cachet enjoignit à Necker de ne pas approcher de Paris[1].

En même temps Calonne encouragea une campagne de presse contre son adversaire. Il se garda de fournir aux écrivains à sa solde des renseignements et des chiffres pour rectifier les erreurs commises par celui-ci. Il savait que bientôt un grand parti devrait être adopté, qu'il faudrait à tout prix augmenter les ressources de l'État et qu'une modification plus ou moins profonde du régime fiscal s'imposerait aux résolutions du gouvernement. Mais sa légèreté et sa présomption s'accommodaient de laisser aller les choses le plus longtemps possible, et afin d'atténuer l'effet produit par la publication du traité sur l'administration des finances, il n'eut recours qu'aux sarcasmes et aux personnalités. Un pamphlet, intitulé *Avis au public*, plaisanta Necker au sujet de la vanité qui éclatait à chaque page de sa longue introduction, et lui reprocha non seulement d'avoir ressassé

[1] « Les amis de M. Necker regardent cette espèce d'exil comme une persécution, et prétendent qu'il eût été mieux de ne point aigrir les esprits par un ostracisme qui est dans le fait l'ouvrage d'ennemis aussi adroits qu'ils sont puissants, mais qui paraissent avoir ignoré les véritables effets de la plus légère persécution en faveur de celui qui en est l'objet. » (*Correspondance secrète*, édit. Lescure, I, 537.)

dans son ouvrage des lieux communs économiques, mais encore d'y avoir multiplié les inexactitudes, afin de mieux séduire les lecteurs. Un autre, qui parut avec le titre de *Lettre à M[me] N..., la vertueuse compagne du grand homme*, raconta qu'en rentrant inopinément en scène et en dévoilant son ambition, il avait rendu inutiles les intrigues par lesquelles ses partisans espéraient parvenir bientôt à le ramener au pouvoir, et l'accusa d'avoir manqué à ses devoirs envers le roi en adressant un appel à la nation et en abusant des connaissances qu'il avait acquises pendant son ministère pour révéler le secret des finances. Un troisième : *Remarques d'un Français*, entreprit une pénible réfutation de *l'Administration des finances* et prétendit que Necker aurait mérité d'être poursuivi pour crime de *lèse-constitution*. Enfin, un fervent économiste, l'abbé Baudeau, irrité du succès obtenu par un livre où il n'était rien dit de la théorie du *produit net*, où la liberté du commerce des grains était combattue et où se révélait une tendance à ménager la fortune mobilière plus que la richesse foncière, fit paraître une brochure[1] dans laquelle il développa les maximes qui convenaient au gouvernement d'un royaume aussi agricole que la France, prit la défense des propriétaires et des cultivateurs contre les banquiers et les agioteurs, et soutint que la politique financière de Necker était pleine de périls pour l'avenir de la monarchie.

Calonne était trop intelligent pour prolonger longtemps cette petite guerre de plume. Il la cessa dès qu'il s'aperçut que le bruit fait autour du livre dont il avait eu à se plaindre commençait à s'affaiblir, et il ne songea plus qu'à démontrer par ses actes qu'il était aussi bon administrateur que Necker : c'était assurément la meilleure manière d'enlever à celui-ci une partie de son prestige. Donc, le printemps

[1] Elle est intitulée : *Principes économiques de Louis XII et du cardinal d'Amboise, de Henri IV et du duc de Sully, sur l'administration des finances, opposés aux systèmes modernes.*

ayant été d'une sécheresse exceptionnelle, et les villageois manquant d'herbe pour nourrir le bétail, il fit rendre, le 17 mai 1785, un arrêt du Conseil pour permettre aux habitants des campagnes de conduire leurs chevaux et bêtes à cornes dans les bois domaniaux et de les y faire pâturer, excepté dans les taillis; le même arrêt promit des distributions gratuites de graines fourragères. Quelques jours plus tard, un second arrêt, en date du 27 mai, supprima les droits sur les fourrages importés de l'étranger, et chargea les intendants de répandre une instruction très détaillée sur les moyens à employer pour pourvoir à la subsistance des bestiaux. Il ne suffit pas à Calonne de manifester de la sorte sa sollicitude pour la population rurale; il s'occupa aussi de développer le commerce extérieur de la France, et de procurer à ses capitaux un emploi fructueux. Il créa dans ce but, par arrêt du Conseil du 14 avril 1785, une nouvelle Compagnie des Indes. « Sa Majesté, porte le préambule, s'est convaincue qu'il n'y avait qu'une compagnie privilégiée qui, par ses ressources, son crédit et l'appui d'une protection particulière, pût faire utilement le commerce des Indes et de la Chine; elle a en conséquence accepté la proposition qui lui a été faite par une association de négociants et de capitalistes dont les facultés, le zèle et l'intelligence lui sont connus, d'exploiter seule pendant un temps limité le commerce de l'Asie. » La nouvelle société fut fondée au capital de 20 millions, et elle obtint un privilège de sept années [1]. — Enfin, il était intéressant de faire croire d'une part que le Trésor était riche, d'autre part qu'une sévère économie présidait aux dépenses. A cet effet, un arrêt du 26 juin 1785 prescrivit que les 29,471,838 livres restant dues sur les 32 millions de rescriptions qui

[1] M. de Castries, ministre de la marine, avait combattu autant qu'il l'avait pu la création d'une compagnie privilégiée pour le commerce avec l'Extrême-Orient. L'émission des actions de la nouvelle société obtint toutefois un grand succès; elles firent presque immédiatement prime à la Bourse.

avaient été suspendues en 1770 par l'abbé Terray, seraient remboursées au pair dans un délai de dix mois [1]. Pour effectuer cette opération, on ne pouvait, suivant le préambule de l'arrêt, « choisir un moment plus favorable que celui où, par l'exactitude que Sa Majesté maintient dans les paiements, par le rapprochement qu'elle a fait de plusieurs parties arriérées, par l'ordre qu'elle a établi pour l'amortissement des dettes de l'État et par sa fidélité constante à tenir tous ses engagements, elle a élevé le crédit au plus haut degré ». En outre, le roi a considéré « qu'il ne peut qu'être avantageux d'accélérer l'amortissement d'un effet dont le nom seul rappelle des circonstances malheureuses que les principes qui caractérisent le règne de Sa Majesté ne permettent plus de craindre, et dont la situation présente doit écarter tout souvenir ». Enfin le remboursement en question a paru d'une réalisation d'autant plus facile, « qu'il pourra se consommer sans aucune gêne pour le service, sans dérangement d'aucune autre destination, sans aucuns frais extraordinaires, et même avec une économie réelle, par la suppression des frais de bureau, de signatures et de tirages de loterie qu'exigeaient les renouvellements et remboursements annuels des rescriptions suspendues ». Il est visible que l'auteur de l'arrêt du 26 juin avait moins pour but de réparer une injustice qui durait depuis quinze ans, que d'affirmer bien haut le brillant état auquel les finances publiques étaient parvenues par ses soins. Quoi qu'il en soit, cet arrêt mit fin à un injustifiable manque de foi, et les rescriptions impayées depuis 1770 cessèrent de circuler sur la place avec une dépréciation qui rappelait un des pires procédés du dernier règne [2]. — Deux mois plus

[1] Sur les 29 millions et demi de rescriptions suspendues, il en fut remboursé en 1785 pour 17,883,000 livres. (*Arch. nat.*, K, 885.)

[2] La spéculation profita malheureusement de cette dépréciation pour acheter à vil prix des effets qui passaient généralement pour n'avoir plus de valeur, et elle réalisa un gros bénéfice. Bien peu, parmi les porteurs primitifs de rescriptions suspendues, profitèrent des disposi-

tard, la Caisse d'amortissement reçut l'ordre de rembourser les rentes de 12 à 20 livres et au-dessous, « qui surchargent les états et sont les plus embarrassantes pour la comptabilité » (Arrêt du Conseil du 18 août 1785). Ceux qui doutaient que la Caisse d'amortissement fonctionnât jamais, et qui croyaient que sa création n'avait été qu'un leurre, commencèrent par suite à penser que c'était une institution sérieuse.

Quant à la volonté du ministère d'éviter la dilapidation des deniers publics, ce fut un règlement du 8 mai 1785, sur les pensions, qui eut pour objet de la faire ressortir. Comme Necker s'était vanté d'avoir introduit de l'ordre en cette matière, Calonne était bien aise d'établir que les abus avaient continué d'y régner, mais que dorénavant ils prendraient fin. Le préambule de l'arrêt du 8 mai commence par avouer que les règlements antérieurs de 1776, 1778 et 1779 n'ont pas réussi à empêcher la progression du montant des pensions, puis il continue en ces termes : « Sa Majesté a reconnu que le ministre des finances n'était pas instruit assez promptement des grâces et brevets expédiés dans chaque département, pour pouvoir estimer et porter avec exactitude dans les états de la dépense annuelle le paiement des pensions, conséquemment aux variations qui surviennent d'une année à l'autre. Sa Majesté, de plus en plus convaincue de la nécessité de ramener cet objet de dépense à une mesure plus convenable, a jugé que le moyen le plus efficace pour compléter et assurer le succès de ses vues à cet égard, serait de régler tous les ans, dans son Conseil, la somme des pensions qui seraient accordées pour chaque département, dans une proportion toujours moindre que celle des extinctions de l'année précédente, afin d'en diminuer successivement

tions de l'arrêt du 26 juin 1785. Aussi, des historiens, notamment Droz (*Histoire du règne de Louis XVI*, I, 407) et Henri Martin (*Histoire de France*, XVI, 547), ont-ils blâmé, comme un acte de gaspillage, le remboursement au pair des rescriptions suspendues.

la masse ». Conformément à ces indications, l'arrêt décide qu'à l'avenir la somme des pensions et grâces pécuniaires à accorder annuellement, sera arrêtée pour chaque ministère dans un conseil spécial tenu par le roi dans le courant de mars ; que le contrôleur général communiquera préalablement au roi le tableau général, tant des pensions concédées que des extinctions survenues au cours de l'année précédente ; qu'il ne sera accordé de pensions nouvelles que jusqu'à concurrence des deux tiers des extinctions, et que si, dans des cas extraordinaires, des grâces sont concédées en excédent des crédits, elles ne seront payées qu'autant que les extinctions de l'année suivante en fourniront la possibilité. Ces diverses stipulations étaient sages, et on ne pouvait souhaiter qu'une chose : c'est qu'elles reçussent leur exécution mieux que n'avaient été appliquées celles édictées quelques années auparavant. Il n'en fut rien ; mais, à vrai dire, le contrôleur général n'avait pas publié l'arrêt concernant les pensions afin de diminuer la dépense qu'elles occasionnaient. Il avait simplement voulu donner une satisfaction à l'opinion publique, et montrer qu'il n'était pas embarrassé pour perfectionner une législation dont on faisait honneur à Necker.

La seule réforme capable d'empêcher l'accroissement du chiffre des pensions aurait consisté à bannir le favoritisme et l'arbitraire ; mais elle aurait soulevé la colère de tous les grands seigneurs contre le contrôleur général. Or celui-ci attachait encore plus de prix à se ménager des appuis à la cour qu'à être bien vu du public. L'expérience de d'Ormesson lui avait appris qu'un ministre des finances n'avait pas de chances de se maintenir longtemps en place, s'il ne réussissait pas à se créer de nombreux et puissants amis dans l'entourage du trône. En conséquence, il affecta au paiement du château et du parc de Saint-Cloud, achetés par la reine, une somme de six millions provenant de la vente du Château-Trompette à Bordeaux, somme dont Louis XVI fit don

à Marie-Antoinette en vertu de lettres-patentes, que le parlement faillit se refuser à enregistrer[1]. Aux courtisans il multiplia les largesses ; il ne repoussait jamais une demande d'argent; les faveurs pécuniaires semblaient ne lui rien coûter : on eût dit qu'il y voyait une occasion d'affirmer l'heureuse situation du Trésor royal. « Il accordait facilement aux gens de cour la modération ou la remise des droits qu'ils devaient acquitter, et si ces droits étaient payés, un bon sur le Trésor pouvaient encore les rembourser... Non seulement il ne diminua pas les pensions, mais il les augmenta, et mit obstacle aux extinctions : il fit donner des survivances, et transformer en pensions perpétuelles des pensions viagères. On reprit l'usage d'accorder des intérêts dans les fermes, les régies et les marchés. La profusion dispensait les grâces ; un prince disait dans la suite : « Quand je vis que tout le monde tendait la main, je tendis mon chapeau[2] ».

Des millions furent ainsi répandus parmi tous ceux qui s'adressaient au contrôleur général, et parfois il prenait lui-même l'initiative des libéralités. « Il voulait, raconte Marmontel[3], que les travaux des gens de lettres fussent honorablement récompensés. En ma qualité de secrétaire perpétuel de l'Académie française, il me fit prier de l'aller voir. Il me témoigna l'intention de bien traiter l'Académie ; me demanda s'il y avait pour elle des pensions, comme il y en avait pour l'Académie des sciences et pour l'Académie des belles-lettres... Il obtint du roi que le jeton serait de trois livres (au lieu de trente sous), et que le traitement du secrétaire serait de mille écus (au lieu de douze cents

[1] Bachaumont, *Mém.*, XXVIII, 130. — L'acquisition de Saint-Cloud fut reprochée à la reine comme une prodigalité. Mme Campan raconte que ce domaine du duc d'Orléans devait primitivement être échangé contre les châteaux de Choisy et de la Muette et contre une forêt, et que Marie-Antoinette espérait qu'il résulterait de cet échange une économie. (*Mém.*, 199, 200.)

[2] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 405.

[3] *Mém.*, II, 187.

livres) ». Comme la guerre était finie et le commerce prospère, les prodigalités de Calonne, loin d'exciter l'étonnement ou le blâme, étaient généralement considérées comme la preuve de l'immensité des ressources de l'État[1]. Aussi la confiance et l'espoir animaient à cette époque presque tous les esprits. « Aux yeux fascinés par de telles illusions, les périls de l'État, qu'elles aggravaient réellement, furent déguisés et disparurent. Il semblait qu'on fût sous le charme d'un enchanteur; les louanges ne tarissaient pas. A la cour surtout, les amis du ministre étaient dans l'enthousiasme; l'un d'eux, M. le baron de Talleyrand, disait un jour à M. de La Fayette : « J'étais persuadé que le bien de l'État serait l'ouvrage de cet homme-là ; mais je n'aurais jamais cru qu'il le fît si vite[2] ».

[1] Quelques personnes cependant les trouvaient excessives et avaient « beau jeu à montrer un tableau effrayant des dépenses, dont le compte deviendrait de jour en jour plus difficile à solder ». A la cour même, le ministre des finances avait à ménager l'hostilité du ministre de la marine. M. de Castries se plaignit plusieurs fois de ce que les fonds manquaient pour couvrir à leur échéance les dépenses de son département : « Il a montré fortement que de ces retards il résultait de grands dommages pour le service, et une augmentation de prix pour toutes les fournitures dont l'époque de paiement est incertaine ». (*Corresp. secrète*, mai 1785, I, 563.)

[2] De Ségur, *Mém.*, I, 256.

CHAPITRE V

I. Débuts de l'agiotage avec les emprunts de Necker. — L'opinion publique est défavorable aux opérations de Bourse. — Arrêt du Conseil de janvier 1785 annulant les marchés à terme. — Brochure de Mirabeau sur la Caisse d'escompte. — Nouveau règlement sur la Caisse d'escompte. — Brochure de Mirabeau contre la banque de Saint-Charles et arrêt supprimant cette brochure. — Mirabeau attaque la Compagnie des eaux de Paris. — Arrêts d'août 1785 proscrivant toute vente d'effets royaux qui ne serait pas faite au comptant et ordonnant des poursuites contre les vendeurs de bons de places de finances. — La baisse des fonds publics décide Calonne à enlever, par un arrêt d'octobre 1785, toute sanction aux dispositions antérieures contre l'agiotage. — II. Importance attachée, au siècle dernier, à une abondante circulation métallique. — La France possédait, en 1785, plus de 2 milliards de métaux précieux. — Le rapport légal entre l'or et l'argent favorisait la sortie de l'or. — Motifs que fait valoir Calonne pour modifier ce rapport; déclaration du 30 octobre 1785 prescrivant une refonte de la monnaie d'or. — Cette opération est bonne en elle-même, mais mal conçue. — Crise monétaire; remontrances de la Cour des monnaies et du parlement; l'opinion se répand que Calonne a altéré la monnaie d'or.

I

De nos jours, lorsque les affaires marchent, lorsque l'industrie et l'agriculture sont florissantes, il est rare que la spéculation n'en profite pas pour se donner carrière, et que les transactions de Bourse ne prennent pas immédiatement

un vigoureux essor. Dans les pays riches, possédant de vastes capitaux et doués de l'esprit d'entreprise, la spéculation, grâce au développement de la richesse mobilière, est devenue une puissance, et s'il est vrai qu'elle se montre souvent aveugle, qu'elle cède à des engouements comme à des paniques, qu'elle est loin d'être toujours scrupuleuse et qu'elle fait une foule de victimes, en revanche elle soutient les cours, aide au classement des valeurs, facilite à l'épargne les placements avantageux, et constitue pour les gouvernements, pour les entreprises privées, un élément essentiel de leur crédit. Avec ses avantages et ses défauts, elle est acceptée comme une nécessité des sociétés modernes, et comme une des manifestations de la liberté. Mais à ses débuts, elle souleva une opposition presque générale, et attaquée par les moralistes et les philosophes, non moins que par les ignorants et les envieux, elle était flétrie du nom d'agiotage.

Or, la spéculation à la Bourse ne date pas de loin, du moins dans notre pays. « Jusqu'à l'époque du système de Law, l'esprit d'agiotage avait été presque inconnu en France. La richesse nationale résidait dans les grandes propriétés territoriales, ou dans les appointements des places et des emplois qu'on remplissait ; et le commerce, en grand ou en détail, faisait l'occupation des classes inférieures de la nation... Malgré les colonies immenses que la France possédait, soit aux Antilles, soit dans les Grandes-Indes, et le commerce considérable qu'elle faisait dans toutes les parties du monde ; malgré les relations qui s'étaient établies entre la France et toutes les nations de l'Europe, et qui nécessitaient, à Paris et dans toutes les grandes villes du royaume, de nombreuses maisons de banque, on pouvait remarquer, comme nouvelle preuve du peu de goût de la nation pour l'agiotage, que presque tous les chefs de ces maisons étaient étrangers, et que cette profession, quoique infiniment lucrative, et quoiqu'elle fût la source de fortunes

considérables, ne jouissait d'aucune considération dans la société, avant le milieu du dix-huitième siècle [1] ».

Mais les choses changèrent sous le règne de Louis XVI. Grâce à leur fortune et au penchant de la plupart d'entre eux pour les idées nouvelles, les banquiers virent leur considération s'accroître. D'un autre côté, les fréquents appels faits au crédit par Necker eurent pour résultat de pousser une foule de capitalistes, gros et petits, à se lancer dans les opérations de Bourse. La spéculation leur permit de se livrer à la passion du jeu ; en enrichissant les plus habiles, elle attira à la Bourse une clientèle de plus en plus nombreuse, et la négociation des emprunts qui furent plus tard émis par Joly de Fleury, d'Ormesson et Calonne lui imprima une nouvelle activité. Encouragés par les progrès de la richesse publique, progrès très sensibles après le rétablissement de la paix, et alimentée par l'apport des capitaux en quête d'une rémunération, elle se porta de préférence sur les actions des quelques sociétés particulières qui seules existaient alors et dont la création était d'ailleurs toute récente : la Caisse d'escompte, la Compagnie des eaux de Paris, la Compagnie des Indes et la Banque de Saint-Charles.

Le gouvernement ne lui fut pas d'abord hostile, car il reconnut qu'en surexcitant le marché financier elle était favorable au crédit public ; mais les procédés peu loyaux dont elle usa souvent, les profits rapides qu'elle permit de faire à certains habitués de la Bourse [2], les pertes qu'elle causa à des spéculateurs moins habiles, les brusques fluc-

[1] Prince de Montbarey, *Mém.*, III, 120, 121.

[2] La Bourse se tenait à cette époque rue Vivienne, dans un terrain qui dépend aujourd'hui de la Bibliothèque nationale, et qui était séparé de la rue par un portique à arcades. Les agents de change y recevaient et exécutaient les ordres d'achat et de vente au milieu d'un tapage infernal qui, on le voit, est de tradition. Aussitôt que la Bourse était fermée, les joueurs se répandaient dans les cafés du voisinage, surtout dans ceux du Palais-Royal, et y continuaient entre eux leurs opérations. (*Paris en 1789*, par A. Babeau, 467, 473.)

tuations qu'elle amena dans le cours des valeurs sans que rien de sérieux justifiât la hausse ou la baisse, l'attrait qu'elle exerçait sur une foule d'individus qui préféraient ses chances aléatoires aux gains plus modestes d'un travail utile, enfin la nouveauté de combinaisons qui ont fini par passer dans les mœurs, mais qui dans le principe n'étaient pas comprises et auxquelles on attribuait un caractère frauduleux, telles que les ventes à terme et à prime, toutes ces circonstances excitèrent bientôt l'indignation publique contre les opérations de Bourse. On prétendit qu'elles constituaient un jeu immoral, et on accusa ceux qui s'y livraient de corrompre la nation par l'agiotage. Que signifiait exactement ce mot ? On ne se préoccupa point de le définir [1], et il n'en eut que plus de succès. On sut vaguement qu'il désignait des manœuvres ténébreuses au moyen desquelles de pauvres gens étaient ruinés, et dans le peuple, dans la petite bourgeoisie, dans les campagnes encore plus que dans les villes, à force d'en entendre parler on crut que l'agiotage était un vice nouveau qui avait gangrené toute la classe riche et oisive. On s'en prit au gouvernement de l'avoir laissé s'étendre, et, afin de dégager sa responsabilité, celui-ci adopta une série de mesures qui dénotèrent plus de bonne volonté que d'expérience.

En premier lieu, il crut devoir intervenir dans la fixation du dividende de la Caisse d'escompte [2]. Depuis sa réorganisation, par l'arrêt du Conseil du 23 novembre 1783, cette société s'était brillamment relevée du discrédit sous lequel l'imprudence de d'Ormesson avait failli la faire sombrer; elle avait accru le chiffre de ses escomptes et réalisé de gros

[1] « L'on donnerait de l'agiotage une idée assez juste et surtout très modérée, en disant qu'il est l'étude et l'emploi des manœuvres les moins délicates pour produire des variations inattendues dans le prix des effets publics et tourner à son profit les dépouilles de ceux qu'on a séduits ou trompés. » — Cette définition a été donnée par Mirabeau en 1787, dans son célèbre pamphlet : *Dénonciation de l'agiotage*.

[2] Au sujet de cette intervention, voir Bachaumont, *Mém.*, XXVIII, 37, 43, 48, 53, 72.

bénéfices. La spéculation s'était, dès lors, attachée à ses titres ; on fit courir le bruit que le dividende semestriel passerait de 130 livres à 180 ou 200 livres, et le cours des actions monta jusqu'à 8,000 livres. Parmi les administrateurs de la Caisse, la plupart applaudissaient à ce résultat, et ils étaient disposés à augmenter le plus possible le dividende. D'autres, au contraire, craignaient que la hausse ne pût pas durer, et que le jour où la baisse viendrait, il ne se produisît un effondrement des cours, qui compromettrait l'existence même de la société. Le banquier Panchaud partageait cette manière de voir ; il composa plusieurs brochures pour établir que les bénéfices réellement acquis ne permettaient pas de distribuer plus de 130 livres par semestre aux actions, pour un capital de 3,000 livres, et comme l'assemblée générale des actionnaires était hésitante et se montrait divisée, il usa de l'influence qu'il avait sur l'esprit de Calonne pour le déterminer à poser, dans un arrêt du Conseil, des règles qui empêchassent la fixation d'un dividende trop élevé. Un arrêt, du 16 janvier 1785, disposa en conséquence que, pour le calcul des dividendes, il convenait de déduire, comme non encore réalisés, les profits provenant de l'escompte des effets dont l'échéance était postérieure à la clôture du semestre ; en outre, il ordonna de dresser un nouveau règlement sur le fonctionnement de la Caisse, règlement qu'un arrêt du Conseil aurait à homologuer. L'intervention de Calonne avait eu le tort de se produire dans un moment où la lutte était ardente entre ceux qui poursuivaient et ceux qui combattaient la hausse des titres de la Caisse d'escompte ; aussi fut-elle interprétée comme un acte de complaisance pour des intérêts particuliers, car, en amenant la réduction du dividende, elle fit gagner beaucoup d'argent aux gens qui, comme Panchaud, jouaient à la baisse. Toutefois, la règle posée dans l'arrêt du 16 janvier était sage, et la publication de l'arrêt peut se justifier à ce point de vue.

Mais Calonne ne s'en tint pas là, et, sous prétexte de réprimer l'agiotage, il fit prononcer par un second arrêt, en date du 24 janvier 1785, la nullité de tous les engagements qui avaient été récemment contractés à terme. « Sur ce qui a été représenté au roi, lit-on dans le préambule de l'arrêt, que, depuis trois mois et, notamment dans les derniers jours du mois de décembre, il s'était fait sur les dividendes des actions de la Caisse d'escompte un trafic tellement désordonné, qu'il s'en était vendu quatre fois plus qu'il n'en existe réellement ; que la preuve en était acquise par l'exhibition d'une grande quantité de marchés qui portent la réserve de leur inexécution, moyennant des primes payables comptant,... Sa Majesté a reconnu que de pareils actes, enfantés par un vil excès de cupidité, ont le caractère de ces jeux infidèles que la sagesse des lois du royaume a proscrits, et qu'ils tiennent à un esprit d'agiotage qui, depuis quelque temps, s'introduit et fait des progrès aussi nuisibles à l'intérêt du commerce et aux spéculations honnêtes, qu'au maintien de l'ordre public ; que c'est ainsi qu'à l'occasion du dernier emprunt on a vu négocier jusqu'à l'espérance d'y être admis ; ... qu'il est très important de réprimer un désordre dont la source excite la juste indignation de Sa Majesté... Le roi ordonne ce qui suit : les édits qui ont proscrit les marchés de primes sur la valeur des effets publics, et tous pactes dont l'événement dépend de la volonté d'autrui, seront exécutés selon leur forme et teneur ; tous marchés et pactes de ce genre sont déclarés nuls. Sa Majesté annule tous engagements contractés sur des espérances ou promesses de soumissions dans l'emprunt du mois de décembre dernier, et tous marchés pour recevoir ou fournir à terme des dividendes d'actions de la Caisse d'escompte. »

L'émotion causée dans le monde de la Bourse par l'arrêt du 24 janvier fut, on le comprend, considérable, car, s'il sauvait certains spéculateurs, il en ruinait d'autres. En dis-

pensant les premiers de payer les primes auxquelles ils s'étaient engagés et en annulant rétroactivement des marchés librement consentis, le gouvernement était sorti de son rôle, et on ne se fit pas faute de l'accuser d'avoir fait, pour des motifs intéressés, le jeu de ceux qu'il avait secourus. Dans ces circonstances, un familier de Panchaud, le Genevois Clavière, le futur ministre des finances de 1792, jugea à propos de prendre la défense de Calonne. Il se mit à composer une brochure sur la Caisse d'escompte ; mais, sur les instances de son ami le comte de Mirabeau, qui était récemment revenu d'Angleterre, et que Panchaud avait présenté au contrôleur général, il consentit à la lui céder. Mirabeau la rendit plus vive, plus alerte, et il la publia sous son nom au mois de mai 1785[1]. Elle obtint un grand succès. L'auteur y expose avec clarté les services que l'on peut attendre d'une institution financière comme la Caisse d'escompte, il montre le danger des moyens employés pour amener une hausse exagérée des actions de cette société, et il demande qu'un contrôle gouvernemental sérieux soit le gage d'une bonne administration des banques investies du droit d'émettre des billets. Il prévoit, en effet, que d'autres maisons de banque se constitueront un jour sur le modèle de la Caisse d'escompte, et il dit à ce sujet : « Aucun privilège, aucune raison d'État, aucune convenance, ne s'opposent à ce qu'il s'en élève plusieurs

[1] « Clavière avait un fonds inépuisable d'idées neuves, d'idées grandes et propres à captiver les esprits ; mais le talent de les exprimer lui manquait. Il ignorait l'art de l'analyse ; point d'ordre dans ses idées, point de clarté dans son style. Il pensait supérieurement ; il fallait qu'un autre écrivit pour lui. C'était une mine intarissable de diamants bruts ; il fallait un metteur en œuvre. Mirabeau fut presque toujours ce metteur en œuvre. Cet écrivain avait, comme il le disait lui-même, un talent particulier pour accoucher Clavière. Bien pénétré de ses pensées, il les faisait siennes et leur imprimait son cachet original. C'est à cette source féconde que Mirabeau puisa son livre sur la *Caisse d'escompte*, ses *Lettres sur les Eaux*, l'ouvrage sur la *Banque de Saint-Charles* et sa fameuse *Dénonciation de l'agiotage* ». (Brissot, *Mem.*, 365.)

autres. La Grande-Bretagne nous donne à cet égard un exemple frappant. A Londres, la Banque est suppléée par un assez grand nombre d'établissements qui ressemblent plus ou moins à la Caisse d'escompte de Paris. Il y en a dans toutes les villes des trois royaumes. Elles sont indépendantes les unes des autres, et ce sont les caisses ainsi multipliées qui font fleurir le commerce et les manufactures ». Mais, tout en prenant la plume pour appuyer la réglementation de la Caisse d'escompte projetée par Calonne, Mirabeau avait la raison trop haute pour approuver l'annulation des marchés à terme. Il blâme donc avec énergie l'arrêt du Conseil du 24 janvier : « Dieu même, dit-il, ne peut pas faire qu'une loi rétroactive soit une loi juste », et il ajoute : « Comme il faut des spéculateurs dans les fonds publics pour en soutenir la masse quand elle devient considérable, c'est le gouvernement lui-même qui porte atteinte au crédit public en jetant la défiance parmi les spéculateurs, quand il intervient dans les spéculations sur les fonds par des actes d'autorité qui les entravent ».

Le contrôleur général ne s'émut pas autrement de ces critiques, et d'accord avec les administrateurs de la Caisse d'escompte, il fit rendre, le 26 juin 1785, un arrêt du Conseil qui disposa qu'à l'avenir, pour fixer le dividende de chaque semestre, on commencerait par prélever sur les bénéfices réalisés 5 pour 100 du montant des actions, soit 150 livres, que le surplus des bénéfices serait attribué moitié aux actionnaires, moitié à la réserve, et que quand celle-ci atteindrait 3,500,000 livres, deux millions et demi seraient ajoutés au fonds social, de manière à porter à 3,500 livres le capital de chaque action. Ces dispositions furent insérées dans un règlement que votèrent les actionnaires et qu'homologua un arrêt du Conseil du 18 septembre 1785 ; elles furent approuvées comme mettant la Caisse d'escompte à l'abri de toute crise, et les opérations de cette société reprirent leur développement normal.

Ne pouvant plus s'exercer sur les actions de la Caisse d'escompte, la spéculation se jeta sur une autre valeur: les actions de la banque de Saint-Charles. C'était une banque espagnole qui avait été fondée en 1782 par un financier français, Cabarrus. Elle était investie de plusieurs monopoles, et avait comme annexe une société commerciale, dite des Philippines, qui possédait le privilège des échanges avec les colonies. Ses actions avaient pénétré sur la place de Paris, elles y devinrent l'objet d'un mouvement de plus en plus actif de ventes et d'achats, et elles finirent par y atteindre des cours beaucoup plus élevés qu'à Madrid. L'engouement que manifestaient pour elle les capitalistes déplut à Calonne; il trouva mauvais qu'une valeur étrangère vînt faire dans la capitale concurrence à nos fonds publics, et comme les titres de l'emprunt par lui émis au mois de décembre 1784 avaient peine à se classer, il songea à interdire par un édit la négociation en France des valeurs étrangères. Sur ces entrefaites, Mirabeau alla le trouver et lu proposa de publier une brochure contre la banque de Saint-Charles. Le ministre ayant accepté, dix jours plus tard [1] une diatribe virulente parut contre cette compagnie et contre son directeur, que Mirabeau comparait à Law et qu'il avait le tort d'attaquer dans sa vie privée. Le crédit de la banque ne résista pas à cette attaque. « La brochure de

[1] « Il est difficile de croire, lit-on dans une lettre de Mirabeau à son ami le major de Mauvillon, que ce livre a été fait et imprimé en dix jours. C'est un tour de force, peut-être, mais le péril était imminent. « L'étonnement diminue quand on sait comment l'ouvrage a été composé. « Nous l'avions, raconte Brissot, établi en commun, Clavière et moi. Déjà quatre ou cinq feuilles étaient sorties de la presse. Mirabeau le sut et courut l'apprendre à Calonne, avec lequel il était fort lié. Ce ministre crut que notre ouvrage réussirait plus sûrement s'il était publié avec le nom de Mirabeau, ou peut-être Mirabeau le lui fit-il entendre. Il se fit écrire par le ministre une lettre dont l'objet était d'engager Clavière et moi à lui céder notre travail. Il offrait de nous indemniser de tous les frais et même de payer l'original. Après avoir lu cette lettre, nous sacrifiâmes l'ouvrage à Mirabeau. Clavière y voyait comme moi le bien public. Mirabeau en eut l'honneur, garda l'argent, et Clavière paya les frais. » (Brissot, *Mém.*, 367.)

M. de Mirabeau, notait Bachaumont à la date du 8 juillet 1785, a produit l'effet qu'en désirait le gouvernement de France, savoir, de dégoûter les sujets d'acquérir des actions de la banque de Saint-Charles et de les préférer aux papiers royaux. La fureur était telle que ces actions de 500 livres étaient déjà montées à 750 livres. Elles sont réduites de beaucoup et se décréditent journellement [1]. » En peu de temps elles baissèrent de près de 400 livres. Mais alors il se produisit un incident qui éclaire d'un triste jour la marche hésitante de l'administration. L'ambassadeur d'Espagne se plaignit du tort fait à un établissement que son roi honorait de son patronage, et, afin de lui donner satisfaction, un arrêt du Conseil du 17 juillet 1785 prononça la suppression de la brochure du comte de Mirabeau, comme contenant des personnalités injustes et « étant l'ouvrage de l'un de ces particuliers qui se hasardent d'écrire sur des matières importantes, dont ils ne sont pas assez instruits pour procurer au public des connaissances utiles ». C'était placer dans une situation humiliante non seulement l'auteur, mais le ministre sous les auspices duquel il avait composé sa brochure [2].

[1] Bachaumont, *Mém.*, XXIX, 110.

[2] Mirabeau, irrité à bon droit du désaveu qui lui était infligé, s'en prit à un des principaux administrateurs de la Caisse d'escompte, M. Le Couteulx de la Noraye, qui était en France le représentant de la Banque de Saint-Charles, et il publia contre lui, sous forme de lettre, un violent pamphlet, où il parlait « des coups lâches et perfides que les gens en place portent dans les ténèbres ». M. Le Couteulx obtint un arrêt du Conseil, en date du 24 août 1785, qui supprima cette lettre « comme contraire au bon ordre et injurieuse pour l'honneur d'un citoyen jouissant d'une réputation méritée ». — La pusillanimité avec laquelle le ministère se comporta à l'égard de Mirabeau mérite d'être rapprochée de l'indigne traitement que, quelques mois auparavant, il avait fait subir à Beaumarchais. Cet écrivain venait de remporter un succès sans précédent avec le *Mariage de Figaro*, qui avait eu soixante-huit représentations presque consécutives; il était parvenu à l'apogée de sa réputation, quand au commencement de mars 1785 il fut dénoncé comme ayant injurié le comte de Provence. L'accusation était absurde, mais le débonnaire Louis XVI n'en signa pas moins l'ordre d'arrêter immédiatement Beaumarchais, « et à la rigueur joignant l'insulte, ce

Une nouvelle mesure ne tarda pas à être prise contre l'agiotage. En effet, tout pourchassé qu'il fût, il ne s'était guère ralenti, et forcé d'abandonner les actions de la Caisse d'escompte, puis celles de la banque de Saint-Charles, il s'était reporté sur les effets royaux. Les titres des divers emprunts de l'État subissaient en conséquence toutes les fluctuations du jeu. Calonne s'en effraya, et, d'après les conseils de Panchaud, il résolut de sévir. Le 7 août 1785, parut en conséquence un arrêt du Conseil ainsi motivé : « Le roi est informé que depuis quelque temps il s'est introduit dans la capitale un genre de marchés ou de compromis aussi dangereux pour les vendeurs que pour les acheteurs, par lesquels l'un s'engage à fournir, à des termes éloignés, des effets qu'il n'a pas, et l'autre se soumet à les payer, sans en avoir les fonds, avec réserve de pouvoir exiger la livraison avant l'échéance, moyennant l'escompte ;... qu'il en résulte un agiotage désordonné, qui met au hasard les fortunes de ceux qui ont l'imprudence de s'y livrer, détourne les capitaux de placements plus solides et plus favorables à l'industrie nationale, excite la cupidité à poursuivre des gains immodérés et suspects, substitue un trafic illicite aux négociations permises, et pourrait compromettre le crédit dont la place de Paris jouit à si juste titre dans le reste de l'Europe. Sa Majesté, s'étant fait

qui n'est jamais permis à un souverain, il ordonna de le conduire, non pas dans une prison ordinaire, mais dans une prison à la fois ridicule et honteuse pour ses cinquante-trois ans, à Saint-Lazare, où l'on enfermait alors les adolescents dépravés ». Lorsque cette arrestation fut connue, un cri d'indignation s'éleva de toutes parts, car, suivant l'expression d'un contemporain, « chacun se sentait menacé par là, non seulement dans sa liberté, mais encore dans sa considération ». Au bout de peu de jours, Beaumarchais fut mis en liberté, tous les ministres vinrent assister à la représentation de *Figaro* qui suivit sa sortie de prison, et il fut admis à entendre la reine et le comte d'Artois interpréter sur le petit théâtre de Trianon le *Barbier de Séville*. Quel respect le pays pouvait-il avoir pour un gouvernement qui, jusque dans les petites choses, manifestait l'incohérence de sa conduite ? (Relativement à cet épisode, consulter *Beaumarchais et son temps*, par M. de Loménie, II, 363, 370.)

représenter les ordonnances et règlements rendus sur cette matière, a reconnu que ce n'est qu'en éludant leurs sages dispositions qui proscrivent toute négociation faite hors de la Bourse et par des personnes sans qualité, qu'on est parvenu à établir dans des cafés et autres lieux ce jeu effréné consistant en paris et compromis clandestins sur les effets publics ». Par suite de ces considérations, l'arrêt du 7 août interdisait, sous des peines sévères, à toutes personnes autres que les agents de change, soit de s'immiscer dans la négociation des effets royaux ou autres, soit de s'assembler à cet effet dans aucun lieu public, et notamment dans les cafés, déclarait nuls les marchés qui à l'avenir se feraient à terme et sans livraison ou sans le dépôt des effets négociés, et ordonnait que tous ceux passés avant la publication de l'arrêt fussent, dans les trois mois, suivis de la livraison des titres, à peine de nullité. C'était avouer que les mesures prises six mois auparavant avaient été à peu près inefficaces, et que la passion de la spéculation était tellement répandue, qu'il n'était pas facile d'en triompher.

Un autre arrêt du Conseil, publié quelques jours plus tard, le 28 août, confirma le public dans cette idée, et lui donna à penser que pour gagner de l'argent, les capitalistes en étaient venus à trafiquer même de choses qui, par leur nature, ne sont pas dans le commerce. Cet arrêt, en effet, enjoignit au lieutenant général de police et aux officiers du Châtelet de faire le procès à ceux qui seraient convaincus d'avoir vendu des bons de places de finances. D'après les énonciations du préambule : « des intrigants et des imposteurs » avaient fait accroire à certaines gens que moyennant « de prétendues protections dont ils supposaient être assurés », ils pourraient leur procurer à prix d'argent des intérêts dans des places de finances, et ayant répandu le bruit que le prochain renouvellement des baux des fermes et des traités des régies donnerait lieu à des nominations nouvelles, ils étaient parvenus « à entraîner des personnes

trop crédules dans des engagements que des notaires ou leurs clercs avaient eu l'imprudence de rédiger ou de recevoir ». Rien n'était plus légitime que de poursuivre devant la justice les auteurs d'une pareille fraude, mais était-il nécessaire de prendre pour cela un édit qui ne pouvait que donner un retentissement exagéré à quelques faits isolés ? Calonne n'ignorait pas que sa moralité était contestée ; aussi croyait-il utile d'afficher la pruderie en matière financière, mais en cette circonstance il dépassait la mesure.

Bientôt du reste il allait s'apercevoir que son zèle à combattre l'agiotage l'avait entraîné trop loin. En effet, les dispositions promulguées le 7 août contre les marchés à terme arrêtèrent les affaires de bourse, l'argent se resserra, « le papier des meilleurs banquiers ne s'escompta plus qu'à 7 et 8 pour cent [1] », la Caisse d'escompte restreignit ses opérations, et la haute banque de Paris envoya des délégués exposer ses embarras au contrôleur général. On lui fit comprendre qu'en prétendant entraver la spéculation, il compromettait les intérêts du Trésor, que si les cours n'étaient pas jusqu'à un certain point soutenus par les joueurs ils s'effondreraient, et que la baisse générale des valeurs nuirait au crédit de l'État. Comme l'emprunt de 125 millions ouvert au mois de décembre 1784 n'était pas encore couvert, et que l'émission d'un nouvel emprunt apparaissait à Calonne comme une éventualité prochaine, il résolut en conséquence de changer de politique, et afin que la hausse des fonds publics l'aidât à se procurer à meilleur marché l'argent dont il avait besoin, il n'hésita pas à enlever toute sanction pratique aux clauses récemment édictées.

Pour cela il eut recours à un procédé commode : celui de créer une juridiction spéciale, laquelle reçut l'ordre de fermer les yeux et de ne rien faire. Deux commissaires

[1] Bachaumont, *Mém.*, XXIX, 206.

furent seuls chargés de procéder à la liquidation de tous les marchés à terme, de régler l'époque et la quotité des paiements ; en même temps les tribunaux ordinaires étaient dessaisis de la connaissance des contestations nées ou à naître relativement aux susdits marchés, et elle était attribuée au Conseil du roi (arrêt du 2 octobre 1785). Pour justifier ce revirement, Calonne explique dans le préambule de l'arrêt que la masse des engagements à prime « n'est pas aussi effrayante en réalité qu'elle l'est en apparence, les reventes multipliées du même objet faisant monter la somme totale des marchés beaucoup au-dessus de celle des effets à livrer » ; il ajoute que l'obligation imposée aux spéculateurs de livrer ou de déposer les titres a déjà amené la liquidation d'une partie des marchés qui avaient été conclus, mais « que néanmoins il en est résulté une inquiétude vague parmi les capitalistes, qui ont resserré leurs fonds et différé leurs placements ; ce qui a produit, au milieu de la plus grande abondance de numéraire, toutes les caisses publiques étant garnies, tous les paiements se faisant avec la plus grande exactitude, un moment de langueur dans la circulation, une sorte de stagnation sur la place, et la dépression instantanée de quelques effets ». Il continue du reste de parler de l'agiotage en termes indignés, et déclare que « faire envisager les marchés à terme comme n'étant en dernier résultat que des paris sur le cours éventuel de la place, ce n'est pas les légitimer ». L'arrêt du 2 octobre fut très commenté ; pendant que les spéculateurs et les banquiers applaudissaient à son libéralisme, et que « les connaisseurs » louaient dans le préambule « la clarté et la justesse d'expression avec lesquelles les parties les plus difficiles à traiter y étaient présentées », le gros du public ne fut frappé que d'une chose : c'est que le ministère, effrayé de la baisse des fonds publics et désireux d'obtenir l'appui des financiers, renonçait à sa lutte contre l'agiotage. Au surplus, il eut presque immédiatement la preuve que le

contrôleur général entendait ne plus entraver la spéculation.

Parmi les sociétés dont celle-ci s'occupait le plus, figurait la Compagnie des eaux de Paris. Elle avait été fondée quelques années auparavant par d'habiles ingénieurs, les frères Périer, qui avaient construit la pompe à feu de Chaillot, au moyen de laquelle on fournissait de l'eau de Seine aux quartiers de la rive droite. Leur entreprise était sérieuse ; elle paraissait devoir donner des bénéfices de plus en plus élevés, et les actions des Eaux de Paris, émises à 1,200 livres, avaient dépassé 3,000 livres. Cette plus-value menaçait les intérêts des spéculateurs à la baisse, au nombre desquels était Clavière, et, avec sa fougue ordinaire, Mirabeau lança contre la compagnie, au mois d'octobre 1785, une brochure, dans laquelle il l'accusait d'aspirer à un monopole, d'être hors d'état d'amener l'eau dans les maisons, de ne pouvoir réaliser que de faibles bénéfices et de travailler à la ruine aussi bien de l'infortunée corporation des porteurs d'eau que des capitalistes naïfs qui achèteraient ses actions [1]. La brochure fit immédiatement baisser leur cours de plus de 1,000 livres ; mais cette baisse contraria les nouvelles idées du contrôleur général, qui aimait mieux, maintenant, voir la Bourse en hausse qu'en baisse. Il fit donc signifier à Mirabeau de ne plus écrire ; il le menaça même de poursuites, et, afin de se débarrasser d'un ancien allié devenu compromettant, il le décida à partir pour Berlin avec une mission secrète.

[1] Beaumarchais, qui était administrateur et l'un des plus forts actionnaires de la Compagnie des eaux, opposa à la diatribe de Mirabeau une réponse très spirituelle, dans laquelle il s'attacha à réfuter les calculs de son adversaire et qualifia ses philippiques financières de *Mirabelles*. Ce mot fit fortune. Piqué au vif, le futur tribun publia une nouvelle brochure où il insulta Beaumarchais, lui reprochant « d'outrager dans ses comédies tous les ordres de l'Etat, toutes les lois, toutes les règles », et il fit cet aveu compromettant que « s'il maniait depuis six mois, avec un grand succès, les armes les plus nobles et les plus sûres, celles de la raison, pour détruire l'agiotage, le ministre des finances l'y avait appelé, invité, encouragé ».

Le changement d'attitude de Calonne ne pouvait que rendre confiance à la spéculation. Aussi les opérations de Bourse ne tardèrent pas à reprendre leur ancienne activité, et, au mois de mai 1786, un écrit du temps en parlait en ces termes : « La fureur de l'agiotage s'est de nouveau emparée de tous les esprits, et le gouvernement voit sans effroi les progrès de ce désordre. On dirait que M. le contrôleur général, qui semble même le favoriser, médite l'exécution de quelque projet auquel les circonstances seraient favorables. Les actions des Eaux, celle de la Compagnie des Indes, tous les effets, soit publics, soit particuliers, que l'on trouve susceptibles de spéculation, haussent et baissent de prix sans qu'on puisse assigner d'autre cause que l'adresse des agioteurs ou les vues du ministre. Les richesses ne sont plus entre les mains des capitalistes qu'une possession momentanée, et la Bourse de Paris est un tripot de jeu où l'on est tenté de ne trouver de sens que parmi les courtiers, qui s'enrichissent réellement et solidement avec l'argent des autres[1] ».

II

Au siècle dernier, on attachait plus d'importance encore que de nos jours à l'existence dans le pays d'une grande masse de métaux précieux, et, malgré les enseignements des économistes, l'on croyait couramment que la richesse d'un État consistait à posséder beaucoup d'or et beaucoup d'argent. La France était, au surplus, la nation de l'Europe où la circulation monétaire était la plus abondante, et, conformément à la théorie de la balance du commerce, on se serait figuré que la France se ruinait, si le solde de nos échanges internationaux n'avait pas été en notre faveur.

[1] *Corresp. secrète*, éd. Lescure, II, 40.

On savait qu'ils nous rendaient créanciers de l'étranger, et on se félicitait de ce que, toutes compensations faites, ils attiraient dans le royaume une somme en numéraire évaluée, année commune, à une quarantaine de millions.

A quel chiffre s'élevaient les espèces métalliques qui circulaient en France ? Une refonte générale de la monnaie d'or et de la monnaie d'argent avait eu lieu en 1726, et de cette date à 1780, il avait été frappé des pièces d'or jusqu'à concurrence de 957 millions, et des pièces d'argent jusqu'à concurrence de 1,489 millions, soit au total pour 2,446 millions de livres [1]. Postérieurement à 1780, il en avait encore été fabriqué annuellement pour une cinquantaine de millions au moins ; mais les paiements que nous avions dû effectuer à l'étranger pendant les guerres du règne de Louis XV et pendant la guerre d'Amérique, les refontes clandestines et l'exportation, que des spéculateurs avaient eu intérêt à faire de notre monnaie, avaient réduit le stock des métaux précieux existant dans le royaume. Dans son traité sur *l'Administration des finances de la France*, Necker avait cru pouvoir le fixer à 2 milliards 200 millions, et, suivant lui, il s'accroissait d'environ 2 pour 100 par an [2].

Les louis d'or étaient de 24 livres ; il y en avait trente par marc ; leur titre était de 11/12mes de fin, et ils contenaient vingt-deux carats d'or contre deux d'alliage. Par marc d'argent on faisait huit écus de 6 livres, plus trois dixièmes d'un écu valant 1 livre 16 sous ; le titre des écus étant à onze deniers, ils renfermaient onze parties d'argent et une de cuivre. Quant au rapport légal de l'or à l'argent, il était, depuis 1726, de 1 à 14,5/8mes. Cette proportion avait été juste

[1] Necker, *Administration des finances de la France*. III, 59.

[2] « C'est un grand sujet de réflexion que cette progression continuelle du numéraire ; on y voit le motif et du renchérissement du prix des choses, et de l'augmentation naturelle du produit des impôts, et de l'accroissement en même temps de plusieurs dépenses publiques, et de la diminution enfin de la valeur des fortunes de tous les simples rentiers ». (Necker, *op. cit.*, III, 68.)

autrefois, mais elle avait cessé de l'être. Dans les deux pays dont les colonies fournissaient la plus grande partie des métaux précieux, c'est-à-dire en Espagne et en Portugal, le rapport de l'or à l'argent était d'à peu près 16 à 1 ; ailleurs il variait de 1 à 15 et 15 1/2. Nulle part la relation entre l'or et l'argent n'avait été fixée à un chiffre aussi bas qu'en France, et la cherté de l'or à l'étranger, comparativement à sa valeur légale dans notre pays, avait eu pour conséquence de le faire depuis quelque temps sortir du royaume. Les sorties d'or avaient pu s'opérer d'autant plus facilement, que l'étalon monétaire était chez nous l'étalon d'argent. L'or ayant plus de prix en Angleterre, en Hollande, en Espagne, qu'en France, on l'exportait dans ces contrées et on le remplaçait dans notre circulation intérieure par de l'argent, qui en définitive valait moins sur le marché international. Le remplacement du métal jaune par le métal blanc était dommageable pour le royaume, et en laissant se prolonger la sortie de l'or, le gouvernement risquait de voir plusieurs centaines de millions de la monnaie la plus précieuse disparaître dans un délai assez rapproché. Calonne s'émut de cette situation et il vit le danger : avec une perspicacité qui lui fait honneur, il comprit que la seule mesure à prendre consistait à relever la relation légale entre l'or et l'argent. Il proposa donc au roi de décider qu'à l'avenir elle serait de 1 à 15,47 100mes, soit à peu de chose près de 1 à 15 1/2, proportion qui, on le sait, a été conservée par la loi du 17 germinal an XI, loi organique de notre système monétaire. A l'appui de cette proposition il fit valoir les considérations suivantes :

« La première cause du renchérissement de l'or, c'est que l'augmentation progressive de ce métal, considéré en raison de sa masse et de sa valeur, est beaucoup moindre que celle du métal argent, considéré également sous ce double rapport ; en sorte que la somme numéraire représentative de la masse d'argent s'accroît bien plus rapidement que la

somme numéraire représentative de celle de l'or ; et cela provient de ce que les mines d'argent sont proportionnellement plus abondantes que celles d'or, qu'elles sont en même temps plus faciles à exploiter, et qu'elles gagnent tous les jours en richesse et en nombre... Il est donc constant qu'il y a une première cause très réelle, très active et probablement permanente du renchérissement graduel de l'or : c'est que ce métal coûte plus aujourd'hui à acquérir qu'autrefois... Enfin l'or, qui précédemment, et même sans remonter à des temps fort reculés, était encore infiniment rare parmi les nations du Nord, s'y est répandu en plus grande quantité depuis que ces nations se sont enrichies... Ce qui est déjà vrai des peuples du Nord de l'Europe, le deviendra aussi par rapport aux habitants de l'Amérique Septentrionale, à mesure que leurs cultures et leur commerce prendront de l'accroissement[1]. »

La modification du rapport légal entre l'or et l'argent entraînait une refonte de la monnaie d'or. Ces deux mesures furent prescrites par une déclaration royale du 30 octobre 1785, et motivées en ces termes : « Le prix de l'or est augmenté depuis quelques années dans le commerce ; la proportion du marc d'or au marc d'argent étant restée la même dans notre royaume, n'est plus relative aujourd'hui à celle qui a été successivement adoptée en d'autres pays, et nos monnaies d'or ont actuellement comme métal une valeur supérieure à celle que leur dénomination exprime, et suivant laquelle on les échange contre nos monnaies d'argent, ce qui a fait naître la spéculation de les vendre à l'étranger, et présente en même temps l'appât d'un profit considérable à ceux qui se permettraient de les fondre au mépris de nos ordonnances. Le préjudice qui en résulte pour plusieurs genres de commerce par la diminution déjà sensible de l'abondance des espèces d'or dans notre royaume a rendu

[1] *Requête au roi*, par Calonne.

indispensable d'en ordonner la nouvelle fabrication... La nouvelle monnaie d'or aura la même valeur numéraire que la monnaie actuelle ; elle aura aussi le même titre de fin ; il n'y aura de différence que dans la quantité de la matière, qui y sera réduite à sa juste proportion, et il sera tenu compte de cette différence aux possesseurs d'espèces d'or, lorsqu'ils les apporteront à nos hôtels de monnaie, notre intention étant qu'ils profitent du bénéfice de l'augmentation sur le prix de l'or. Par une opération dirigée aussi équitablement, le rapport de nos monnaies d'or aux monnaies d'argent se trouvera rétabli dans la mesure qu'exige celle qui a lieu chez les autres nations, l'intérêt de les exporter disparaîtra, la tentation de les fondre ne sera plus excitée par l'appât du gain, notre royaume ne sera plus lésé dans l'échange des métaux, et il n'en pourra résulter ni dérangement dans la circulation, ni changement aucun dans le prix des productions et des marchandises, puisque toutes les valeurs se règlent relativement à l'argent dont le cours sera toujours le même ». En conséquence, la déclaration du 30 octobre portait que chaque marc d'or fin vaudrait dorénavant 15 1/2 marcs d'argent fin; que toutes les monnaies d'or en circulation cesseraient d'avoir cours à partir du 1er janvier 1786, et seraient reçues et payées comptant en nouvelles espèces dans les hôtels de monnaie; qu'il serait fabriqué de nouveaux louis d'or, lesquels continueraient de valoir 24 livres ; que les louis à échanger seraient reçus pour 25 livres ; enfin que la frappe des louis neufs serait sans délai entreprise dans les hôtels de monnaie de Paris, Lyon, Metz, Bordeaux et Nantes.

Considérée en elle-même, la fixation d'un nouveau rapport entre l'or et l'argent ne méritait que des éloges, car elle était nécessaire pour que la France conservât son numéraire le plus commode et le plus précieux. Mais le gouvernement avait eu le tort de ne rien faire pour y préparer l'opinion, et de la prescrire avec une soudaineté qui

parut de la précipitation. « Il fallait montrer au public, montrer par des chiffres, et montrer longtemps d'avance que la refonte était dans son intérêt ; il fallait la lui faire désirer, même un peu attendre. Dans les affaires importantes, le reproche de lenteur contente tout le monde ; il donne à ceux qui le font un air de supériorité, et à celui qui le reçoit l'air de la prudence. M. de Calonne avait raison, et sa précipitation lui donnait l'air d'avoir tort[1] ».

A un autre point de vue encore la déclaration royale prêtait à la critique. En décidant que les louis de nouvelle fabrication auraient seuls cours à dater du 1er janvier 1786, elle avait en effet adopté un délai beaucoup trop court et n'avait pas tenu compte du temps qu'exigerait leur frappe. Enfin, comme l'échange des pièces d'or devait être pour les détenteurs de ces pièces l'occasion d'un bénéfice d'une livre par louis, il était vraisemblable qu'ils s'empresseraient de les apporter aux hôtels de monnaie. La prudence aurait donc voulu que l'on se fût assuré d'une réserve de nouveaux louis à remettre à ceux qui les premiers livreraient les espèces retirées de la circulation, et surtout que l'on eût pourvu à une frappe très rapide, afin qu'il ne résultât pas de la refonte une raréfaction de la monnaie d'or, et par suite de la gêne dans les paiements. Mais Calonne négligea ces deux points qui pratiquement offraient tant d'importance, et faute d'avoir étudié avec une attention suffisante les détails de l'opération par lui conseillée, il s'exposa à de graves embarras. Voici en effet ce qui se passa.

Des quantités d'or très considérables furent présentées aux hôtels de monnaie ; mais ceux-ci n'étaient pas outillés pour une fabrication active. D'un autre côté ils n'avaient pas frappé d'avance des louis du type nouvellement adopté, et ils ne furent en état d'en donner qu'au fur et à mesure que les anciens étaient refondus. La monnaie déclassée

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 95.

cessa dès lors de circuler, la monnaie neuve ne la remplaça que dans une faible proportion, l'or disparut des mains des particuliers, et le commerce se trouva entravé dans ses échanges. Un commencement de crise monétaire se manifesta, et les débiteurs de mauvaise foi alléguèrent qu'elle les mettait dans l'impossibilité de tenir leurs engagements. Le délai de deux mois au bout duquel les pièces d'or antérieurement frappées devaient, d'après la déclaration royale, cesser d'avoir cours, arriva sans que leur refonte fût achevée ni même fort avancée, et le contrôleur général, assailli de réclamations, fut obligé d'aviser. Il fit rendre, le 18 janvier 1786, des lettres-patentes qui autorisèrent les directeurs des hôtels de monnaie à remettre aux porteurs de louis des bons remboursables à époques déterminées et productifs d'un intérêt de 4 pour 100 l'an, qui prorogèrent jusqu'au 1er janvier 1787 le cours des anciens louis, et qui augmentèrent le nombre des hôtels de monnaie où les nouvelles pièces d'or durent être fabriquées [1]. Mais aussitôt le public se montra inquiet : les bons de monnaie lui parurent être un papier suspect, et la crainte se répandit que le gouvernement n'en émît pour une somme supérieure à la valeur de l'or à refondre. En outre, on fut très mécontent de la prolongation des délais pour la délivrance des nouveaux louis, et on supposa « que le véritable but du ministre était de se ménager une jouissance de fonds, par forme d'emprunt sur les propriétaires des anciennes pièces d'or » [2].

La Cour des monnaies se fit l'écho de cette crainte et de ce mécontentement, et elle adopta, le 25 janvier 1786, des remontrances qu'elle alla soumettre au roi. Elle reçut l'ordre d'enregistrer, mais ayant renouvelé ses représentations, elle fut mandée à Versailles, et Louis XVI fit biffer en sa présence, par la main du greffier en chef, les observations

[1] Aux hôtels désignés dans la déclaration du 30 octobre 1785, on ajouta ceux de Strasbourg, Rouen, La Rochelle et Montpellier.

[2] Talleyrand, *Mémoires*, I, 96.

de la Cour [1]. Elle protesta contre la violence qui lui était était faite, et on vantait partout le courage qu'elle avait mis à s'opposer à la multiplication du « papier-monnaie », quand le parlement prit à son tour l'affaire en main. Il adopta des remontrances dans lesquelles il critiqua le procédé employé pour rétablir un plus juste rapport entre la valeur de l'argent et celle de l'or, et accusa le ministre des finances de n'avoir procédé à la refonte des louis qu'afin d'enrichir le Trésor. Calonne répondit à ces remontrances avec beaucoup de dignité et d'à-propos. « Mon parlement, faisait-il dire à Louis XVI, devrait être convaincu que quand, par des considérations majeures et uniquement relatives à l'intérêt général de mon royaume, je me suis déterminé à établir une nouvelle proportion entre l'or et l'argent, ce n'a été qu'après en avoir vérifié la justesse et constaté l'utilité par des recherches mûrement discutées dans mon Conseil. Il devrait sentir combien il est dangereux de répandre des inquiétudes sur cette matière ; il doit surtout regretter à jamais de s'être permis d'avancer que ce que j'ai réglé pour le bien de mon État est un impôt dissimulé que j'ai voulu mettre sur mes peuples. Comment a-t-il pu adopter une proposition aussi indécente en elle-même que fausse dans l'application qu'on ose en faire à mon opération, dont le véritable résultat sera de procurer à mes sujets, sur 600 millions en louis, un bénéfice de 15 millions, d'augmenter le numéraire de plus de 40 millions, et d'en faire venir au Trésor royal non pas 18, comme on l'a supposé, non pas même 9 à 10 millions, comme j'aurais pu l'exiger pour mon droit de seigneuriage, mais environ 6 pour le sacrifice que je fais, afin que mes monnaies d'or aient parfaitement le titre ? Je connais trop les sentiments de mon parlement pour n'être pas persuadé que, mieux instruit, il ne pourra voir sans indignation le piège

[1] Bachaumont, *Mémoires*, XXXI, 77, 89.

que lui ont tendu ceux qui ont eu la témérité de dénaturer mes intentions, jusqu'à faire envisager comme une charge onéreuse à mes peuples une opération qui mérite leur reconnaissance. »

Le parlement ne trouva rien à répliquer, et la refonte des louis se poursuivit sans nouvel incident ; mais les fautes commises par Calonne dans la préparation de cette utile mesure laissèrent dans le public une mauvaise impression [1], et ses adversaires, avec la complicité des ignorants, lui firent la réputation d'avoir altéré la monnaie d'or en diminuant le poids des louis. Si, trois ans plus tard, beaucoup de cahiers recommandèrent aux États généraux de décider que la valeur des monnaies ne pourrait plus à l'avenir être modifiée que du consentement de la nation, cela tient en partie à ce que les raisons pourtant si judicieuses qui avaient déterminé Calonne à ordonner la fabrication de nouvelles pièces d'or n'avaient pas été bien comprises, et à ce que, grâce aux attaques dirigées contre lui, on le soupçonnait d'avoir agi sous l'influence de considérations purement fiscales.

A un autre point de vue, la refonte de la monnaie d'or valut à Calonne des attaques aussi vives que peu justifiées. Avant de procéder à cette refonte, il avait fait faire des essais, desquels il était résulté que le titre d'un grand nombré de louis était inférieur au titre légal, et qu'en moyenne il leur manquait 4/32mes de carat. « Il n'était pas juste, a-t-il écrit plus tard, que les directeurs des Monnaies, chargés de refondre les espèces d'or qui leur seraient apportées, fussent tenus d'en compter à un titre plus fort que leur titre réel, à un titre plein quand elles ne l'avaient pas. Il n'était pas juste non plus, et il eût été contraire non seulement aux vues d'une sage politique, mais même à la

[1] Dans une lettre du 10 mars 1786 à l'empereur Joseph II, Mercy traduit cette impression en qualifiant de « moyen meurtrier » la refonte de la monnaie d'or. (*Corr.*, II, 9.)

très exacte probité de Sa Majesté, de laisser subsister dans les nouveaux louis le déficit inaperçu jusqu'alors, qui venait d'être reconnu sur le titre commun de la masse entière des anciens. » Ordre fut en conséquence envoyé, par circulaire du 30 novembre 1785, aux directeurs des différentes Monnaies, de recevoir les louis qui leur seraient apportés à leur taux effectif de 21 carats 17/32mes, et d'y ajouter dans la refonte 4/32mes de fin. Ainsi fut fait; mais la Cour des monnaies, très hostile à Calonne qui avait voulu la supprimer, protesta par un arrêt de février 1787. Elle prétendit que les anciens louis étaient au titre légal, elle blâma dès lors comme une dépense inutile l'addition de fin prescrite au mois de novembre 1785, et, arguant de certaines irrégularités de fabrication qui avaient été commises à Strasbourg, elle allégua que la rectification du titre n'avait pas eu lieu; que, d'accord avec le contrôleur général, les directeurs des Monnaies avaient frauduleusement porté en compte des quantités d'or qu'ils n'avaient pas introduites dans la fonte des nouveaux louis. Cette accusation n'a aucun fondement, et dans sa *Requête au roi* Calonne en a fait justice. Néanmoins, dans l'esprit des contemporains, elle fit planer un doute sur la parfaite loyauté de l'opération monétaire effectuée par le gouvernement de Louis XVI.

CHAPITRE VI

I. Projet de Calonne d'imposer les biens ecclésiastiques. — Refus du clergé, depuis plus d'un siècle, de faire la déclaration de ses revenus. — Calonne annonce, en 1785, son intention de mettre fin à ce long débat. — Brochures contre les richesses et le luxe de l'ordre ecclésiastique. — L'assemblée du clergé obtient, en échange d'un don gratuit de 18 millions, un ajournement d'une année. — Arrêt de septembre 1786 ajournant indéfinitivement la question. — Augmentation de la portion congrue des curés et vicaires. — II. Calonne n'a d'autre ressource que d'emprunter de nouveau. — Remontrances du parlement contre l'édit d'emprunt du mois de décembre 1785. — Enregistrement forcé et discours du roi. — Déclarations rassurantes contenues dans le préambule de l'édit d'emprunt. — Conditions vicieuses de cet emprunt. — Grâce aux progrès de la richesse publique et à la construction d'un mur d'octroi autour de Paris, renouvellement avantageux, en 1786, du bail de la Ferme générale. — Échanges onéreux et gaspillages consentis par Calonne. — Il s'assure ainsi de nombreux partisans à la cour. — Accroissement des dépenses de tous les ministères. — Calonne se procure de l'argent en augmentant les anticipations, en négociant des rentes au delà du montant légal des emprunts, en créant des offices, en contractant des emprunts indirects, etc. — III. Le parlement de Rennes prend parti contre la Ferme générale à l'occasion de la vente du tabac, et résiste aux ordres du roi. — Opposition du parlement de Bordeaux à un arrêt du Conseil relatif aux atterrissements de la Garonne. — Remontrances violentes de cette cour en 1786 ; le roi revendique l'autorité absolue, mais consent à ce que la recherche des atterrissements soit abandonnée.

I

Dans la réponse qu'il adressa aux remontrances du parlement de Paris, Calonne, on l'a vu dans le chapitre précé-

dent, ne semblait pas attacher d'importance au gain de six millions que la modification du rapport légal entre l'or et l'argent devait procurer au Trésor. Lui était-il donc indifférent de faire entrer six millions dans les caisses de l'État? Non certes, et celles-ci avaient à faire face à de si grandes dépenses que des rentrées exceptionnelles, même faibles, leur rendaient un signalé service. Mais depuis son arrivée au ministère, il avait mesuré la profondeur du déficit, et il s'était convaincu qu'il ne pourrait le combler que par une réforme d'une vaste portée. Résolu, comme il l'était, à ne pas augmenter les impôts acquittés par la masse des contribuables, et trop perspicace pour croire à la possibilité de recourir indéfiniment à l'emprunt, il avait tourné ses regards vers les privilégiés, et il avait vu dans la suppression des exemptions dont ils jouissaient une source abondante de revenus. L'imposition des biens du clergé lui avait paru commandée par l'intérêt public, et, en 1785, il ne désespérait pas d'y arriver.

Maintes fois elle avait été réclamée par des écrivains appartenant au parti philosophique ou à la secte physiocratique, et le sentiment public lui était favorable. Mais le clergé avait toujours combattu énergiquement cette réforme, et sa résistance ne pouvait manquer d'être difficile à vaincre. D'un autre côté Calonne s'était rendu compte que, nouveau venu au ministère, sans autorité morale sur le pays et sans ascendant sur l'esprit de Louis XVI, il n'avait chance de réussir qu'à la condition de ne pas entrer en lutte ouverte avec le premier ordre du royaume. Il avait donc arrêté un plan qui consistait à ne rien brusquer, à procéder par étapes, et pour commencer il s'était proposé de mettre fin à un débat qui s'agitait depuis longtemps entre le gouvernement et le clergé, relativement au *dénombrement* des biens ecclésiastiques.

Cette contestation remontait à plus d'un siècle : elle tirait en effet son origine d'une ordonnance de Louis XIV

rendue en 1674, qui avait enjoint aux archevêques, évêques et bénéficiers du royaume de fournir la déclaration de leurs revenus et généralement de tout le temporel de leurs bénéfices. Cette ordonnance n'avait pas été exécutée, et elle s'était heurtée à une résistance sourde de la part du clergé. La royauté cependant avait jugé de sa dignité de maintenir ses prétentions, car il s'agissait d'empêcher l'ordre ecclésiastique de se soustraire, pour les biens qu'il possédait, aux devoirs féodaux envers le roi, devoirs que l'on nommait *foi et hommage*, *aveu et dénombrement*. En 1725 une nouvelle déclaration royale avait renouvelé les prescriptions de celle de 1674, mais le clergé avait soutenu qu'elles portaient atteinte à ses droits, et, sous prétexte de prendre le temps de les faire valoir, en réalité parce que le gouvernement était tenu de le ménager à cause des secours pécuniaires qu'il lui fournissait dans ses besoins les plus pressants, il avait obtenu tous les cinq ans, lors de chaque assemblée du clergé, des arrêts de surséance. En 1775, sous le ministère de Turgot, un semblable arrêt avait été rendu, mais il spécifiait qu'une prolongation de délai était accordée pour la dernière fois, et il désignait des commissaires pour examiner les représentations du clergé. Lorsque arriva l'année 1780, l'ordre ecclésiastique profita des embarras financiers de Necker pour obtenir, en dépit de ce qui avait été annoncé en 1775, une nouvelle surséance, et les commissaires furent invités à continuer l'étude dont ils étaient chargés. La solution se trouvait ainsi renvoyée à 1785, et, peu de mois après sa nomination au contrôle général, Calonne fit connaître qu'il ne la reculerait pas davantage. Le clergé s'émut aussitôt, car il craignait que le dénombrement qu'on exigeait de lui ne fût qu'un acheminement vers l'imposition de ses biens [1] ; or, il était unanime à penser qu'ils étaient grevés d'une affectation parti-

[1] *Corresp. secrète*, XVI, 122.

culière et affranchis de tout impôt par leur destination même. « Quand l'intérêt pécuniaire du clergé était attaqué, la défense était générale. Les évêques les plus religieux craignaient qu'on ne touchât au patrimoine des pauvres; ceux qui appartenaient à la grande noblesse étaient effrayés de toute espèce d'innovations ; ceux dont l'ambition était à découvert disaient que le clergé étant le corps le plus éclairé du royaume, devait être à la tête de toutes les administrations, et, pour ne point être à charge à l'État, devait trouver dans les biens dont la piété de nos pères l'avait enrichi, de quoi satisfaire aux dépenses de représentation indispensables dans les grandes places. Ainsi, dans son administration temporelle, le clergé du XVIIIe siècle ne faisait aucune concession à l'esprit du temps [1]. »

Calonne n'ignorait pas ces dispositions, mais il persista dans son projet, et en attendant que l'assemblée du clergé se réunît, il trouva dans la presse des alliés, qui préparèrent l'opinion à soutenir le gouvernement dans sa tentative d'enlever à l'ordre ecclésiastique quelques-unes de ses immunités. Il parut d'abord une *Requête au roi sur la destruction des prêtres et des moines en France*, où l'on proposait à Louis XVI de prendre pour modèles Frédéric II de Prusse, Joseph II d'Autriche, et l'impératrice Catherine de Russie, qui « se sont montrés véritablement dignes d'oocuper un trône, et ont enfin brisé les barrières insurmontables qui retardaient la marche de la philosophie ». L'auteur de ce pamphlet dénonçait les excès que l'aveugle fanatisme avait si souvent fait commettre, et il préconisait l'abolition des congrégations religieuses, ainsi que la confiscation de leurs domaines. Puis une série de *Lettres curieuses et édifiantes* s'en prit au luxe de certains évêques, à l'ambition de certains autres, à l'ignorance et aux désordres d'un trop grand nombre de prêtres ; l'auteur s'élevait contre le développe-

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 24.

ment effrayant de la milice ecclésiastique, et calculait que l'entretien des 300,000 desservants, curés, vicaires, chanoines, évêques, moines, séminaristes, répartis entre 40,000 paroisses, 15,000 couvents, 12,000 prieurés, 13,000 chapelles et 1,300 abbayes, coûtait annuellement au moins 270 millions. Il rappelait que pendant les premiers siècles de l'Église, les biens qui lui étaient donnés servaient presque entièrement au soulagement des pauvres, des malades, des prisonniers et des voyageurs, mais que peu à peu ils avaient été détournés de ce but charitable pour enrichir les moines, les évêques et les chapitres ; il plaignait les prêtres de campagne d'en être réduits à une modique portion congrue, et les fabriques de s'être laissé dépouiller du produit des donations qui leur avaient été faites jadis ; il examinait s'il n'appartenait pas au roi de ramener l'usage des biens du clergé à leur destination primitive, et indiquait la manière d'en tirer le meilleur parti, tout en assurant la subsistance des ministres du culte et la conservation des temples. Les *Lettres curieuses et édifiantes* obtinrent un vif succès ; dès qu'elles paraissaient elles étaient lues avidement, d'autant plus que plusieurs contenaient des personnalités, et qu'il y régnait d'ordinaire un ton de persiflage assez spirituel. On trouva les unes « charmantes, pleines de légèreté et de gaîté », les autres « moins plaisantes, mais tendant visiblement à un but plus utile [1] ». Venant après tant d'autres écrits inspirés par les mêmes tendances, ces brochures impressionnèrent le public, et celui-ci était tout prêt, quand l'assemblée du clergé se tint en 1785, à applaudir Calonne, s'il parvenait à imposer aux membres de cet ordre la déclaration de leur temporel, « ce que n'ont pu faire jusqu'à présent les ministres des finances les plus intrépides et les plus actifs [2] ».

[1] Bachaumont, *Mém. secrets*, XXV, 62, 249. — L'annaliste ajoute : « Le gouvernement, dont elles servent parfaitement les vues, doit les favoriser sous main ».

[2] Bachaumont, *op. cit.*, XXIX, 240.

Mais était-il possible que le contrôleur général traitât rigoureusement le clergé, alors qu'il avait à implorer ses subsides ? Dès que ses représentants furent réunis, il leur demanda un don gratuit de 20 millions. Cette demande motiva de longues négociations ; finalement le clergé consentit à un don gratuit de 18 millions, mais en échange il obtint non seulement un arrêt du Conseil, en date du 3 juin 1785, qui supprima l'édition complète des œuvres de Voltaire, entreprise par Beaumarchais, comme contraire à la religion et aux mœurs [1], mais encore l'autorisation de tenir une nouvelle assemblée l'année suivante, et la promesse que jusque-là les choses resteraient en état. Le ministre toutefois, entendait ne pas abandonner la partie. Il invita la Chambre des comptes à étudier quels étaient les droits respectifs de la couronne et du clergé, et un conseiller de cette cour, M. de Saint-Genis, dans un mémoire intitulé *Défense des droits du roi contre les prétentions du clergé de France*, prouva fort doctement que les ecclésiastiques étaient tenus, aussi bien que les laïques, aux devoirs féodaux envers le roi, et qu'ils n'étaient pas fondés à refuser de faire la déclaration de leur temporel pour les biens par eux possédés dans le royaume. D'autres *Mémoires pour le clergé de France dans l'affaire des foi et hommage*, et une *Instruction dressée par la Commission du clergé*, tâchèrent au contraire d'établir que les prétentions de l'administration étaient contraires aux immunités ecclésiastiques, et que l'Église seule pouvait consentir à un prélèvement sur ses revenus, afin de contribuer dans la mesure qui lui paraissait juste aux charges publiques. L'ordre ecclésiastique ne cédait donc pas, et par sa persévérance à défendre ses privilèges pécuniaires, par l'influence que lui assuraient ses richesses et sa haute situation dans l'État, il finit par l'emporter.

[1] L'arrêt du 3 juin fut généralement considéré comme une « satisfaction illusoire » donnée au clergé, et Bachaumont notait que c'était « une nouvelle inconséquence du gouvernement à joindre à tant d'autres ». (XXIX, 68.)

En effet, l'assemblée du clergé qui se réunit en 1786 amena les ministres à ne plus poursuivre l'imposition des biens de l'Église. Calonne, convaincu que la voie où il était entré ne le conduirait pas au résultat qu'il cherchait, et dès ce moment décidé à atteindre par une mesure générale les biens des privilégiés, ceux du clergé comme ceux de la noblesse, ne fit aucune difficulté pour clore la question de « foi et hommage, aveu et dénombrement ». Il jugea suffisant de couvrir sa retraite, et, pour cela, il publia un arrêt du Conseil, en date du 2 septembre 1786, dont le préambule constate « que le clergé convient qu'il n'a d'autres privilèges que ceux que lui donnent les lois, la coutume et des titres particuliers ; qu'en conséquence, il ne fonde sa réclamation que sur la nature des biens dont les bénéfices furent dotés avant l'établissement de la féodalité, et sur la présomption que les biens qui lui ont été donnés postérieurement l'ont été en franc alleu ou en franche aumône ». Le dispositif de l'arrêt porte « qu'avant de faire un règlement général qui puisse maintenir dans leur intégrité les droits de sa couronne, sans porter atteinte aux droits légitimes du clergé, Sa Majesté a estimé de sa sagesse et de sa justice de rassembler les instructions qu'elle a droit d'attendre des lumières et de l'expérience des magistrats qui composent ses cours ». L'éternel débat de la royauté avec le clergé au sujet des impositions qu'elle voulait lui faire supporter restait donc ouvert, et le roi annonçait que la décision à prendre dépendrait d'une consultation approfondie qu'auraient à lui donner ses parlements. Mais les jours étaient proches où, après s'être passionnément mêlés de politique, les parlements allaient perdre tout pouvoir et laisser la parole aux élus de la France. Ceux-ci ne devaient pas tarder à aborder l'examen du point de droit réservé par l'arrêt du Conseil du 2 septembre 1786, et le clergé paya cher le succès que lui avait valu, à cette date, pour la derniere fois, sa per-

sistance à maintenir intactes ses exemptions pécuniaires.

N'ayant pas pu déterminer le haut clergé à prendre en considération les besoins du Trésor, Calonne voulut du moins que les sympathies du bas clergé fussent pour la couronne un dédommagement. Il se constitua, dans l'assemblée de 1786, le protecteur des prêtres de campagne, et il réussit à faire augmenter la portion congrue. Le jour même où parut l'arrêté du Conseil ci-dessus rapporté, il décida le roi à publier une déclaration qui régla la portion congrue des curés à 700 livres au lieu de 500, et celle des vicaires à 350 au lieu de 250. Cette augmentation de traitement est justifiée en ces termes dans le préambule : « La cherté progressive de tous les objets nécessaires à une honnête subsistance ayant affaibli l'appréciation fixée en argent pour la portion congrue des curés et vicaires, nous avons vu avec satisfaction les assemblées du clergé solliciter de notre bienfaisance et de notre autorité les moyens de venir au secours d'une classe de nos sujets si digne de notre protection ». Afin de pourvoir à l'accroissement de la portion congrue, les archevêques et évêques étaient invités à procéder aux suppressions et unions de cures qu'ils estimeraient convenables, et à compléter la dotation des curés et vicaires au moyen de bénéfices ou autres biens ecclésiastiques (déclar. roy. du 2 septembre 1786). Le soin mis par le gouvernement à améliorer la situation précaire des prêtres qui exerçaient dans les provinces le ministère sacré, et le refus opposé par l'ordre du clergé à toute imposition nouvelle, ne sont-ils pas très caractéristiques des tendances diverses qui se manifestaient dans les sphères dirigeantes, pendant les dernières années du règne de Louis XVI ?

II

Le don gratuit de 18 millions que Calonne avait obtenu du clergé en 1785 n'était pour lui que d'un faible secours. Avec le système adopté par le contrôleur général, système consistant à enfler plutôt qu'à restreindre les dépenses de l'État, toute ressource momentanée ne pouvait qu'être insuffisante, et la création d'un nouvel élément de recettes annuelles aurait seule été de nature à parer au déficit. L'imposition des biens de l'Église ayant été rendue impossible par la résistance de l'ordre ecclésiastique, et les besoins d'argent étant pressants, le contrôleur général se vit forcé, à la fin de 1785, d'avoir recours, encore une fois, à l'emprunt. Déjà il avait emprunté au mois de décembre 1783, puis au mois de décembre 1784 ; chaque année devait-elle donc se terminer par un appel au crédit ? Le dernier emprunt de 1784 avait motivé les remontrances du parlement : n'était-il pas à craindre que ce corps fulminât contre celui qu'on allait émettre ? Calonne s'attendait, en effet, à une vive opposition de la part du parlement, mais les circonstances lui faisaient une loi de passer outre, et dans les premiers jours de décembre 1785 il porta au parlement un projet d'édit autorisant un emprunt de 80 millions, dont le service était hypothéqué sur le produit des vingtièmes.

Comme le troisième vingtième était à la veille de disparaître, n'ayant été établi que jusqu'au 1er janvier 1787, le parlement demanda aussitôt si l'intention du roi était de le proroger. C'était là une question embarrassante, au sujet de laquelle le gouvernement n'avait pas encore pris parti ; aussi, afin de ne pas avoir à y répondre, le contrôleur général retira son projet, puis il en présenta un autre stipulant que les fonds nécessaires au paiement des

rentes nouvelles seraient prélevés sur le montant des aides et gabelles. Ainsi remanié, l'édit d'emprunt ne fut pas attaqué avec moins d'ardeur dans le sein du parlement. A l'unanimité, la cour rédigea des représentations pour supplier le roi de ne pas le publier. Elles furent soumises le 18 décembre à Louis XVI, qui répondit au premier président que la fonction du parlement était « d'éclairer l'autorité, et non de la restreindre ou de la gêner », et il ordonna l'enregistrement pour le lendemain. Au lieu de procéder à cette formalité, la cour adopta d'itératives représentations. Elles se terminaient ainsi : « Le parlement espère que le seigneur roi, suivant les mouvements de son cœur et de son amour paternel pour ses sujets, reconnaîtra le danger et les conséquences des emprunts trop multipliés, et se persuadera que le seul crédit véritablement désirable pour la prospérité de ses finances tient à l'économie la plus exacte dans les dépenses nécessaires, au retranchement de celles qui n'ont pas pour objet le bien du service du dit seigneur roi ou l'utilité publique, et enfin à l'ordre constant et immuable qu'il daignera régler et faire observer dans toutes les parties de l'administration ». Parler des inconvénients offerts par des emprunts répétés et vanter les avantages de l'économie, c'était se livrer à une critique facile ; mais les caisses de l'État étaient vides, il fallait les remplir, et Calonne n'eut pas de peine à convaincre Louis XVI que les observations du parlement n'étaient susceptibles d'aucune suite. La cour fut en conséquence invitée de nouveau à enregistrer l'édit ; elle se soumit, mais en mentionnant que l'enregistrement avait lieu « par exprès commandement du roi », et en prenant un arrêt pour protester contre l'emprunt.

Une opposition aussi persistante finit par irriter Louis XVI. Il manda donc le parlement à Versailles, et, dans une sorte de lit de justice tenue le 23 décembre, il lui adressa de sévères paroles : « Je trouve bon, dit-il, que mon parlement

m'avertisse par de respectueuses représentations de ce qui peut intéresser le bien de mon service et le bonheur de mes peuples; mais je ne prétends pas qu'il abuse de ma bonté et de ma confiance jusqu'au point de se rendre en tout temps et en tout lieu le censeur de mon administration... Je veux qu'on sache que je suis content de mon contrôleur général, et je ne souffrirai pas qu'on trouble, par des inquiétudes mal fondées, l'exécution de plans qui tendent au bien de mon État et au soulagement de mes sujets ». Après ce discours, le roi biffa lui-même sur les registres l'arrêt qui contenait les remontrances, et il annonça que l'édit serait publié sans les modifications qu'y avaient introduites les magistrats [1]. Ceux-ci ne se tinrent pas pour battus, et ils protestèrent contre ce qui s'était passé à la séance du 23 décembre, mais en définitive l'autorité royale l'emporta, et Calonne eut la satisfaction d'entendre proclamer de haut la confiance que le monarque avait en lui. Toutefois l'attitude du parlement fit sur son esprit une profonde impression ; il estima qu'il devait à l'avenir renoncer à des opérations financières dont le succès était compromis d'avance, et puisque le premier corps judiciaire et administratif du royaume était d'avis que le moment était venu de clore la série des emprunts, il se considéra comme acculé à la nécessité d'augmenter les recettes de l'État, même au prix d'un changement radical dans le système des impôts. Cette conviction allait l'amener un an plus tard à convoquer l'assemblée des Notables. En attendant, il voulut du moins tirer tout le parti possible de l'édit portant création de 4 millions de rentes, et, dès que cet édit fut enregistré, il se hâta de le promulguer.

Comme les critiques du parlement avaient été de nature à inquiéter les capitalistes, le contrôleur général crut utile de donner au pays, dans les termes les plus rassurants, un

[1] Bachaumont, XXX, 107, 121, 135 ; XXI, 32, 37.

aperçu de la situation des finances. « Tous nos engagements, déclarait le préambule, ont été acquittés ponctuellement à leurs époques ; les termes de plusieurs remboursements ont même été anticipés ; les arrérages des rentes ont été payés plus promptement qu'ils ne l'avaient jamais été ; jamais autant de fonds n'ont été employés en amortissements ; jamais il n'en a été accordé d'aussi considérables pour les travaux d'utilité publique, pour les ports, pour les canaux, pour les chemins, pour les desséchements ; jamais le commerce n'a reçu plus d'encouragements... Les ressources que le plan que nous avons adopté nous a fait trouver pour satisfaire à tant de besoins, nous ont de plus en plus convaincu que les dépenses d'amélioration sont des sources de richesse, et que le crédit se fortifie par les paiements. Nous sommes au moment d'achever ceux de toutes les dettes de la dernière guerre, et même de toutes celles qui s'étaient arriérées en différents départements ; leur entier acquittement doit être consommé dans le courant de l'année 1786, et si ce n'est pas sans regret que pour y parvenir nous nous voyons obligé d'ouvrir encore un emprunt, nous avons en même temps la satisfaction d'être assuré qu'avec son concours nous pourrons effectuer cet apurement total, sans lequel l'ordre que nous travaillons à mettre dans nos finances serait impossible. Au surplus, loin que cet emprunt puisse déranger ni retarder en aucune sorte la marche de la libération successive que nous avons réglée par notre édit du mois d'août 1784, il est combiné de manière à s'accorder avec elle, il en confirme l'exécution par l'emploi auquel il est destiné, et l'augmentation des revenus que le prochain renouvellement du bail de nos fermes nous procurera y ajoute encore une nouvelle sûreté... » L'emprunt n'était pas fait en rente perpétuelle : aux termes de l'article 1er de l'édit, les 80 millions qu'il devait produire en capital étaient remboursables dans l'espace de dix ans, par voie de tirage au sort. Il

n'était nominalement productif que d'un intérêt de 5 pour 100, mais une loterie jointe à l'opération du remboursement imposait au Trésor une lourde charge en sus de l'intérêt. Chaque année, en effet, 800 lots s'élevant ensemble à 800,000 livres, et comprenant un lot de 150,000 livres, étaient répartis entre les 8,000 parts de 1,000 livres appelées à être amorties.

Les avantages ainsi consentis aux prêteurs ne méritaient aucun blâme, car un État emprunte aux conditions que comporte son crédit; mais Calonne prenait un engagement téméraire en promettant l'amortissement de l'emprunt dans une période de dix ans, attendu qu'il ne pouvait ignorer l'importance du déficit annuel. En outre, il avait introduit dans l'édit de décembre 1785 une disposition qui, tout ingénieuse qu'elle fût, n'en était pas moins vicieuse : l'article 12 autorisait les prêteurs dont les parts d'emprunt sortiraient au tirage, à employer en rentes viagères les sommes dont le remboursement leur serait dû, et il stipulait que ces rentes seraient constituées à 9 pour 100 sur une tête, à 8 pour 100 sur deux têtes. Un emprunt en rentes viagères se trouvait par suite partiellement greffé sur un emprunt en rentes héréditaires, le taux en était onéreux pour le Trésor, et cette combinaison avait été évidemment inspirée au contrôleur général par la pensée que beaucoup de rentiers préféreraient ne pas recevoir le montant de leurs capitaux, qu'ils les laisseraient à l'État en échange d'un titre de rente viagère, et que le Trésor pourrait de la sorte se procurer, sans que le roi ni le parlement eussent à intervenir, une somme à peu près double de celle autorisée par l'édit.

Calonne, on vient de le voir, avait eu soin de dire dans le préambule que les fonds nécessaires au service de l'emprunt seraient fournis par l'augmentation du prix du bail de la Ferme générale. C'était en effet en 1786 que le bail passé par Necker en 1781 venait à expiration, et les

progrès accomplis par l'aisance générale depuis le rétablissement de la paix donnaient au ministre l'assurance de pouvoir le renouveler à des conditions avantageuses. Une mesure suggérée à Calonne par les fermiers généraux, et dont ils attendaient d'heureux résultats pour la répression de la fraude, devait en outre accroître le produit net du bail. Cette mesure consistait à entourer la ville de Paris d'un mur d'enceinte, afin de faciliter la perception des droits d'octroi et d'entrées sur les boissons et autres denrées introduites dans la capitale. Comme Paris communiquait librement avec la campagne et avec les paroisses de la banlieue par une foule de rues et de chemins, la surveillance des agents des Fermes était très difficile; aussi estimait-on qu'une partie considérable des marchandises soumises aux droits parvenait à ne pas les acquitter. Les fermiers généraux ayant promis au ministre d'augmenter leurs versements au Trésor s'il fermait la ville, il avait fait entreprendre la construction d'un mur dès le mois de septembre 1784. Une vive opposition s'était immédiatement manifestée dans toutes les classes de la population; non seulement les cabaretiers, restaurateurs et autres individus directement intéressés à ce que les taxes ne fussent pas intégralement perçues, s'indignaient du supplément d'impôt qu'ils auraient dorénavant à supporter, mais de riches bourgeois, de grands seigneurs, qui possédaient des villas et des jardins près de Paris, se plaignirent de la dépréciation qu'allaient subir leurs propriétés. Des rixes eurent lieu sur plusieurs points entre le peuple et les ouvriers de l'entrepreneur chargé de l'édification du mur d'enceinte. Au mois de janvier 1786, plusieurs centaines d'habitants et de maraîchers de la banlieue adressèrent requête au parlement, en lui signalant que leurs loyers augmenteraient et que les conditions de la vie renchériraient pour eux, si l'on achevait d'enclore Paris. Un plaisant inventa ce jeu de mots : Le mur murant Paris rend Paris murmurant, et les Parisiens le

répétèrent à l'envi. Mais le contrôleur général ne s'était pas laissé émouvoir par toute cette agitation [1], et le mur d'octroi avait continué de se bâtir. Espérant par suite que la fraude serait dorénavant moins active dans la capitale, et comptant que le développement pris par la consommation irait en s'accentuant, les fermiers consentirent, lors de la passation du bail de 1786, à une plus-value annuelle de 10 millions de livres au profit de l'État. La somme minimum à verser par la Ferme fut en conséquence fixée à 144 millions par an. Jusqu'à 150 millions les bénéfices furent attribués à l'État, et au delà de ce chiffre seulement ils devaient être partagés entre lui et la Ferme. En même temps on revisa les calculs qui avaient servi de base aux répartitions arrêtées entre le Trésor et les deux grandes régies intéressées qu'avait établies Necker. Le rendement net de chacune des régies fut augmenté de 2 millions, et elles eurent par suite à fournir annuellement 104 millions au lieu de 100 [2].

Ces accroissements de recettes, joints à la ressource momentanée provenant des émissions de rentes, auraient servi, sous un ministre économe, à solder des dépenses urgentes et à combler en partie le déficit. Ils l'auraient encouragé à redoubler d'efforts afin de diminuer l'écart permanent entre les charges et les revenus de l'État. Mais ils semblent avoir produit sur les déterminations de Calonne un effet tout opposé. En voyant la France si riche, il fut comme ébloui et se sentit porté à exagérer encore sa théorie favorite, qu'un gouvernement enrichit le pays en dépensant beaucoup. Il accorda à ses collègues du cabinet tous les crédits qu'ils réclamèrent ; il pressa l'exécution de travaux publics à Paris, à Bordeaux, à Marseille, à Lyon, à Nîmes, à Dunkerque, et dans plusieurs autres villes ; il multiplia les faveurs au profit de la noblesse de cour, et il ne sut rien

[1] Bachaumont, *Mém.*, XXVI, 230 ; XXXI, 67 ; XXXIV, 187.
[2] Mollien, *Mémoires d'un ministre du Trésor*, I, 107, 110.

refuser aux personnages dont il croyait avoir intérêt à ménager l'influence. Le prince de Guéménée ayant fait une faillite qui avait ruiné une foule de gens, il consentit à lui racheter au nom du roi, moyennant 12,500,000 livres, le domaine de Lorient dont la valeur ne dépassait pas 4 ou 5 millions [1]. Pour obliger d'autres grands seigneurs, il procéda tantôt à des acquisitions, tantôt à des échanges, et dans les évaluations il se montrait extrêmement accommodant : le but qu'il poursuivait en consentant ces actes n'était pas en effet d'augmenter ou d'enrichir le domaine royal, mais de satisfaire les sollicitations des vendeurs et des échangistes. Les échanges réalisés par Calonne lui furent plus tard amèrement reprochés, lorsqu'il eut perdu le pouvoir. On attaqua surtout celui des forêts royales de Hainaut, de Sommedieu, de Rouvres, de Russi, etc., contre le comté de Sancerre appartenant à son ami le baron d'Espagnac [2] ; celui de la baronnie de Viviers contre la vicomté d'Auvillars, propriété du propre neveu du contrôleur général ; celui des terres et bois de Vélizy contre le fief d'Avesnes-le-Comte, etc.

Des pamphlets ont prétendu que la complaisance du ministre des finances avait été chèrement achetée dans toutes ces affaires, et que pour couvrir les dépenses de sa vie luxueuse et désordonnée, celui-ci n'avait pas craint de trahir honteusement les intérêts de l'État. Cette accusation a été repoussée avec indignation par Calonne dans la *Requête au roi* qu'il publia en 1788, et elle ne semble pas justifiée. Calonne a agi en cette matière avec la même légèreté coupable qui le portait à « accorder aux gens de cour la

[1] Bachaumont, *Mémoires secrets*, XXX, 72; XXXIII, 105.

[2] Une loi du 27 juillet 1791, votée par l'Assemblée constituante, révoqua le contrat d'échange passé le 30 mars 1785 entre les commissaires du roi et le sieur d'Espagnac, en se fondant sur ce que « l'intérêt national, blessé par la disproportion qui existe entre le domaine de Sancerre et ceux qui ont été cédés en échange, ne permet pas de consommer un pareil contrat ».

modération ou la remise des droits qu'ils devaient acquitter », et à gaspiller les fonds du Trésor « en ordonnances nominatives pour dons et gratifications extraordinaires [1] ». Il n'était pas homme à s'approprier l'argent du roi, mais il le prodiguait avec une insouciance égale à celle qui lui avait fait dissiper sa fortune personnelle. Connaissant bien son temps, il n'avait pas été sans remarquer un profond changement qui s'était opéré dans les mœurs d'une grande partie de la noblesse. « L'amour de l'argent avait étouffé les sentiments d'orgueil qui la distinguaient sous les règnes antérieurs à celui de Louis XV. Les mariages de finance, devenus très fréquents, n'y avaient pas peu contribué ; les fortunes, fruit de ces mariages, ne pouvant rassasier ceux qui les avaient faits, aiguillonnaient en eux le désir d'augmenter leurs jouissances, et peu à peu l'indifférence sur les moyens de se les procurer avait corrompu tous les cœurs. Ce changement était palpable à la cour, et la ligne de démarcation, autrefois si marquée entre les rangs, avait presque disparu, pour ne laisser subsister de différence qu'entre les fortunes [2]. » Aussi Calonne était persuadé que, pour rester à la tête du contrôle général, il devait éviter avant tout de se créer des adversaires parmi les familiers du palais de Versailles, et s'il se prêta à des échanges onéreux, c'est parce qu'ils lui semblaient nécessaires pour consolider sa situation ministérielle [3].

A ce point de vue, Calonne, il faut l'avouer, ne raisonnait

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 405, 406. — Le même auteur ajoute qu'en sus de ces ordonnances, Calonne distribua « 21 millions sur ordonnances au porteur, sans qu'on puisse connaître à quelles personnes ni pour quels objets elles ont été délivrées ».

[2] Prince de Montbarey, *Mémoires*, III, 156.

[3] « Ambitieux de devenir important dans la société Polignac, afin d'obtenir la faveur et l'appui de la reine, il s'était lié intimement avec le comte de Vaudreuil, et se prêtait avec complaisance aux incessantes demandes d'argent de celui-ci. Aussi, quand M. de Calonne sortit du ministère, on trouva des billets pour 800,000 francs que Vaudreuil devait à Calonne. » (Comte de La Marck, introduction à sa *Correspondance avec Mirabeau*, I, 57.)

point mal. Tous ses prédécesseurs, Necker aussi bien que Turgot, d'Ormesson comme Joly de Fleury, étaient tombés en disgrâce à la suite d'intrigues de cour. Or, en contentant la cour, il se mit non seulement à l'abri des intrigues : il obtint encore que ses louanges arrivassent continuellement aux oreilles de Louis XVI. Les princes du sang et les principaux courtisans vantaient de bonne foi son habileté financière, et c'est en vain que le public, qui d'ailleurs ne soupçonnait qu'une faible partie de la vérité, commença en 1786 à blâmer ses prodigalités. Des brochures lui reprochèrent de ruiner l'État, de puiser à pleines mains dans le Trésor et de consentir des libéralités excessives aux hommes qui étaient de ses amis ou dont il recherchait l'appui[1]. A plusieurs reprises le bruit de sa révocation courut même avec persistance. Mais à la cour son administration ne rencontrait en général que des approbateurs[2]. Comment les hôtes

[1] Voici une épigramme qui reproche au contrôleur général ses complaisances pour les grands seigneurs :

Le ministre de la Finance,
Pour certains grands seigneurs de France
Se montre toujours généreux.
Il ne pouvait pas mieux placer sa bienfaisance,
Car ce sont de grands malheureux.

(*Corresp. secrète*, éd. Lescure, II, 88.)

[2] Les personnages de la cour que leur position ou leur caractère protégeait contre les séductions de Calonne, portaient au contraire sur celui-ci un jugement sévère et prévoyaient une catastrophe prochaine : « Ce qui paraît de la dernière évidence, c'est que le gouvernement présent surpasse en désordres et en rapines celui du règne passé, et qu'il est moralement impossible que cet état de choses subsiste longtemps sans qu'il s'ensuive quelque catastrophe ». (*Mercy à Joseph II*, 10 mars 1786, II, 9.) — Quatre mois plus tard, le même ambassadeur mandait à son souverain : « Le contrôleur général recherche maintenant l'appui de la reine, pour en étayer de prétendus projets de réforme qui n'aboutiront vraisemblablement qu'à se procurer quelques nouvelles ressources onéreuses, pour alimenter le gaspillage devenu irrémédiable sous le ministère actuel. La partie du public la plus sensée croit que jamais la France n'a eu un contrôleur général plus dangereux, parce qu'on se persuade qu'il usera jusqu'aux derniers moyens et ne quittera la place qu'après l'avoir rendue infaisable à son successeur. De pareilles idées répandent de l'alarme, resserrent le crédit ». (*Corresp.*, II, 40.)

du palais de Versailles n'auraient-ils pas en effet été frappés de la différence existant entre ce ministre toujours accueillant, toujours prêt à donner, et les autres contrôleurs généraux, qui se plaignaient sans cesse de ce que le Trésor fût vide ! Malheureusement, « les appétits particuliers, une fois mis en éveil, ne connaissent aucune borne, et l'on voit se vider, comme par enchantement, les caisses ouvertes à leur convoitise. Ce n'est pas vainement que figure dans les comptes 60,000 livres de rente annuelle aux héritiers de feu le maréchal prince de Soubise, pour prix restant dû sur la baronnie de Viviers en Lorraine ; 1,016,500 livres de rentes viagères aux créanciers du prince de Guéménée, en déduction du prix de Lorient et des terres du Châtel et Carman ; 30,000 livres de rente au duc de Liancourt, sur le prix restant dû des forêts de Camors et Florange ; 72,500 livres de rente au comte Archambaud-Périgord pour prix de sa terre et seigneurie de Bois-le-Vicomte ; 31,000 livres de rente au marquis de Fouquet, intérêts du prix de sa terre d'Auvillars ; 24,000 livres de rente au comte de Puisignieu, intérêts du prix de la baronnie de l'Ile de Ré ; 150,000 livres de rente à M. Clément de Barville pour prix du comté de Montgommery ; 73,400 livres de rente à M. Gilbert de Voisins, intérêts de la partie restant due sur la seigneurie de Saint-Priest et de Saint-Etienne en Forez ; 144,000 livres de rente au duc de Grammont pour indemnité des droits qu'il perd par la franchise du port de Bayonne, etc.[1] ».

Qu'on se garde de croire toutefois que les faveurs ainsi répandues autour de lui par Calonne furent la cause de l'état désespéré dans lequel les finances ne tardèrent pas à tomber. Elles absorbèrent assurément des ressources qui eussent pu et dû être mieux employées ; mais dans l'ensemble du budget annuel elles ne représentaient qu'un petit nombre de millions, et si Calonne laissa le déficit grossir

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime*, II, 233.

de 35 millions par an, s'il accrut le chiffre des anticipations de près de 80 millions, s'il emprunta 700 millions en trois ans, c'est, d'une part, parce que ses prédécesseurs lui ayant transmis une situation budgétaire extrêmement embarrassée, il eut à solder une foule de dépenses arriérées et à achever la liquidation de la guerre d'Amérique ; c'est, d'autre part, parce qu'il permit aux dépenses des différents départements ministériels d'atteindre un développement inconnu jusqu'alors. Tant qu'il fut préposé à la direction des finances, les administrateurs de tout rang purent croire le Trésor abondamment pourvu de ressources, et ils agirent en conséquence. N'éprouvant plus les refus de crédits auxquels ils étaient habitués de la part du contrôle général, ils s'écartèrent de la parcimonie qui était la règle de l'administration sous l'ancienne monarchie, et la marche de la machine administrative devint à la fois plus aisée et plus coûteuse[1].

Sous mille formes donc et sous maints prétextes, on dépensait. L'âge d'or paraissait revenu, et le seul homme qui, par sa position, fût à même de savoir que l'abondance au milieu de laquelle on croyait vivre n'était qu'un leurre, cet homme se plaisait à accorder tout ce qu'on lui demandait. L'argent lui manquait-il ? Il avait, pour s'en procurer, plusieurs moyens, à la vérité onéreux et incorrects ; mais, à défaut d'autres, il n'hésitait pas à s'en servir. L'un consistait à grossir le chiffre des anticipations. A la fin de 1785, elles montaient déjà à 201,600,000 livres. Calonne les porta, en 1786, à 255 millions, en augmentation de 53 millions dans le courant d'une seule année : la moitié du revenu de 1787 se trouvait, par suite, dévorée d'avance. En outre,

[1] « Chaque administrateur en chef des départements qui composent la grande administration, ne s'occupa qu'à puiser au Trésor royal les sommes nécessaires au ton énorme de dépense auquel on s'était élevé ; et aucun d'entre eux, quoi qu'il en sentît la nécessité, n'eut le courage et le pouvoir d'engager le roi à des retranchements considérables, seul moyen de sauver l'État et de remettre, avec le temps, un juste équilibre entre la recette et la dépense. » (Prince de Montbarey, III, 171.)

quand les échéances pressaient et que les fonds étaient sur le point de manquer, il se faisait avancer de l'argent par des banquiers ; le taux de ces avances était élevé et le total des commissions supportées par le Trésor montait à une trentaine de millions par an [1], mais le ministre des finances s'estimait heureux de pouvoir, à ce prix, acquitter les engagements qui venaient à échéance.

Un autre procédé employé par Calonne fut l'extension donnée par lui aux emprunts. Il ne respecta pas, en effet, la limite fixée aux émissions par les édits, et il plaça dans le public, en sus du montant légal de plusieurs emprunts, autant de rentes qu'il parvint à en faire accepter aux capitalistes. Il a donné le nom d'extensions d'emprunts aux sommes qu'il se fit prêter de la sorte. La comptabilité n'en a pas été tenue. Toutefois, il reconnaît, dans sa *Requête au roi,* que les extensions par lui données aux emprunts de février 1770, de mars 1781 et de janvier 1782, se sont élevées à 123 millions, et que, notamment en 1786, il emprunta, sous cette forme, 89 millions. Il déclare n'avoir eu recours qu'avec regret à ce procédé, quoique ses prédécesseurs l'eussent souvent pratiqué et qu'ils eussent déjà, avant son entrée aux affaires, dépassé de plus de 150 millions la limite légale des emprunts de 1770, 1781 et 1782. Aussi affirme-t-il que c'est afin de faire face à des paiements indispensables qu'il étendit, à son tour, ces trois emprunts, et il ajoute « qu'en administration, tout ce qui est nécessaire est juste ». Cette théorie le mettait assurément à l'aise, et elle lui offrait le double avantage de ne pas découvrir à Louis XVI et au pays toute la pénurie du Trésor, et de fournir une moindre matière aux critiques du parlement.

Le désir de se soustraire à la censure de ce corps le poussa enfin à contracter des emprunts indirects. Les créa-

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 407.

tions d'offices s'offrirent d'abord à son esprit comme une ressource consacrée par l'usage, et le ministre vendit, en aussi grande quantité qu'il trouva d'acheteurs, des titres de maîtrise, de jurés-priseurs, de perruquiers, etc. « Les huissiers-priseurs ne se seraient jamais imaginé qu'un jour ils se verraient décorés d'un titre de *conseillers du roi*[1]. » Calonne le leur accorda pourtant, moyennant 15,000 livres que chacun d'eux eut à verser. Lorsqu'il créa des bons de monnaie, par lettres-patentes du 1786, il argua de ce que ces bons étaient payables en or de mois en mois et de ce qu'il importait d'éviter au roi la perte et les faux frais provenant de l'émission et du paiement des bons, pour instituer 283 offices de changeurs ; il y avait déjà 117 de ces offices : du coup ils furent presque triplés, ce qui motiva, inutilement du reste, les protestations de la Chambre des comptes. Il profita également de la passation du nouveau bail des fermes, au mois de février 1786, pour créer quatre places de fermier général, deux d'administrateur général et deux de régisseur général ; il avait même songé un instant à porter à trente le nombre des nouvelles places et à augmenter de 400,000 livres la finance de chacune des anciennes. Il eût de la sorte réuni un capital d'environ 70 millions. Mais l'importance de cet emprunt déguisé ayant soulevé des objections, il renonça à cette combinaison et se contenta des quelques millions de livres que valut au Trésor l'augmentation du nombre des fermiers, régisseurs et administrateurs généraux. Un arrêt du Conseil, du 8 juin 1786, donna, d'autre part, aux administrateurs des domaines, l'autorisation d'emprunter 12 millions, qui furent remis à l'État, et, à titre de compensation, le gouvernement déclara renoncer au projet d'aliéner des offices de conservateurs des hypothèques. Un autre édit, du 7 du même mois, autorisa de même les titulaires d'offices dans les

[1] *Correspondance secrète*, II, 71.

bureaux des finances à posséder, en échange d'un versement d'un million, leurs offices à titre de survivance.

Une dernière mesure, qui a survécu à la Révolution, consista à transformer en offices les charges d'agents de change. C'était un retour à ce qui existait au commencement du XVIIIe siècle. Des ordonnances de 1705, 1708 et 1718, motivées par les embarras financiers de l'époque, avaient en effet entraîné le gouvernement à établir dans Paris 60 offices vénaux et héréditaires d'agent de change. Puis la vénalité et l'hérédité avaient été supprimées, le nombre des agents avaient été réduit d'abord à 50, par un arrêt du Conseil du 24 juin 1775, puis à 40, par un arrêt du 26 novembre 1781, et les personnes auxquelles le roi conférait la qualité d'agent de change n'eurent plus à verser qu'un cautionnement de 80,000 livres en immeubles, ou de 40,000 livres en espèces. Sous prétexte de faciliter les opérations faites à la Bourse par le public et de mieux en garantir la loyauté, au vrai afin de se procurer quelques millions dont il n'aurait pas à payer l'intérêt, Calonne institua de nouveau, en vertu d'une déclaration royale du 19 mars 1786, 60 offices d'agent de change. La finance de chaque office fut fixée à 100,000 livres, et des dispositions très complètes furent édictées, relativement aux privilèges et aux devoirs des titulaires.

C'est dans ces petites habiletés que se révélait le génie d'un contrôleur général d'ancien régime, et il faut rendre à Calonne la justice qu'aucun autre peut-être ne fit preuve en une seule année d'autant d'imagination fiscale. Mais au fur et à mesure que l'argent entrait dans le Trésor, il en sortait ; d'un autre côté, le ministre n'osait plus proposer au roi d'édit d'emprunt. Son parti fut vite pris : il emprunterait par une voie détournée. En conséquence, il fit rendre, à la date du 7 septembre 1786, un arrêt du Conseil qui exposa qu'il y avait utilité à entreprendre dans la capitale divers travaux, consistant notamment dans la démolition des mai-

sons construites sur les ponts, dans la construction d'un pont destiné à relier aux quartiers de la rive gauche la place Louis XV, dans l'achèvement du quai d'Orsay, et qui chargea la ville de Paris d'emprunter en rentes perpétuelles un capital nominal de 30 millions de livres[1]. Ces 30 millions représentaient la dépense des travaux projetés, et en attendant leur exécution ils durent être versés dans les caisses de l'État, lequel prenait l'engagement de les restituer par annuités de 3 millions[2]. Il était si évident que la Ville n'était qu'ici qu'un intermédiaire, et que le véritable emprunteur était le Trésor public, que le parlement nomma immédiatement des commissaires pour préparer des remontrances; mais la magistrature était sur le point de prendre ses vacances, la rédaction des remontrances les aurait retardées, et le ministre enleva l'enregistrement de l'édit, en profitant de la hâte qu'avaient les conseillers de suspendre leurs travaux[3]. L'emprunt fut émis, mais comme on le verra bientôt, il n'apporta qu'un répit momentané aux embarras du ministre des finances.

[1] L'emprunt fut émis nominalement en 4 pour 100; il était divisé en 30,000 reconnaissances de 1,000 livres chacune. Ces reconnaissances devaient participer à un tirage de 10,000 lots : un de 300,000 livres, deux de 150,000, trois de 120,000, quatre de 100,000. Quatre-vingt-dix autres lots variaient de 24,000 à 3,000 livres, et il y avait 9,900 lots de 1,000, de 600 et de 500 livres. En somme, le montant des lots s'élevait à 7 millions et demi. Le tirage devait se faire une année après l'émission. Le taux réel de l'emprunt était de 5 pour 100, puisque les rentes perpétuelles attachées aux 22,500,000 livres restant dues après le paiement des lots représentaient 1,200,000 livres par an. Le produit net de l'emprunt fut de 24 millions.

[2] Il résulte d'une délibération du corps municipal de Paris, en date du 14 juin 1789, que ces annuités ne furent pas payées. Le Trésor ne fournit que des acomptes insignifiants, et les indemnités dues aux propriétaires dont les maisons avaient été démolies restèrent en souffrance.

[3] Bachaumont, XXXIII, 27.

III

L'esprit de résistance à la politique de Calonne, dont le parlement de Paris avait donné l'exemple, avait fini par gagner plusieurs parlements de province, et en 1786 le contrôleur général eut à lutter notamment contre celui de Rennes et celui de Bordeaux.

C'est à propos des conditions dans lesquelles la Ferme générale effectuait en Bretagne la vente du tabac râpé, que le parlement de Rennes entra en lutte avec le gouvernement. La Ferme générale s'était plainte de ce que la faculté jusqu'alors laissée aux débitants de râper eux-mêmes le tabac à priser favorisait la fraude : après l'avoir pulvérisé, ils y mélangeaient diverses substances, ce qui avait pour résultat de diminuer le rendement des droits sur le tabac à priser. L'administration avait reconnu fondées les réclamations de la Ferme, et un arrêt du Conseil en date du 16 octobre 1784 avait réservé à celle-ci la fourniture exclusive du tabac pulvérisé. « Sa Majesté, lit-on dans le préambule, a considéré que l'intérêt de l'État exige qu'elle prenne un soin particulier de prévenir le dépérissement d'une branche de ses revenus, d'autant plus précieuse qu'étant produite par un usage purement volontaire, elle est de toutes la moins onéreuse à ses peuples. » Quand cet arrêt fut connu en Bretagne, il y excita la colère des consommateurs non moins que celle des débitants ; les uns et les autres prétendirent que la Ferme générale, afin d'augmenter ses bénéfices, fournissait du tabac qui était tantôt mouillé, tantôt de mauvaise qualité, et sans procéder à une enquête, par pur désir de popularité, le parlement de Rennes prit parti contre la Ferme générale. Il fallut que le gouverneur de la

province fit enregistrer d'autorité l'arrêt du Conseil ; mais les magistrats protestèrent par quatre arrêts successifs, puis ils envoyèrent à Versailles une députation porter des remontrances. Celle-ci fut reçue par le roi, le 22 janvier 1786, et elle le supplia de retirer l'arrêt du mois d'octobre, comme « aussi contraire à l'ordre public qu'aux vrais intérêts de ses peuples ». Quelques jours plus tard, Louis XVI reçut de nouveau les délégués du parlement pour leur communiquer sa réponse ; il leur dit n'avoir « trouvé d'irrégulier dans tout le cours de cette affaire que les arrêts du parlement », et il ajouta : « Je compte qu'il reconnaîtra qu'il ne lui est pas permis de défendre l'exécution des arrêts de mon Conseil, parce qu'ils émanent de ma justice, que c'est en moi seul que réside sans partage le pouvoir législatif, que les lois enregistrées en ma présence ou de mon exprès commandement par ceux que j'honore de l'exécution de mes ordres à cet effet doivent être observées, que mon parlement doit s'y conformer, et que tous les arrêts de mon parlement contraires à ces principes sont nuls de plein droit [1] ». C'était parler en maître qui entend être obéi ; mais on en était venu à si peu respecter les ordres ou les défenses du roi, que le parlement de Bretagne, aussitôt que sa députation fut revenue, renouvela ses plaintes antérieures. Puis il adopta deux arrêts, l'un pour permettre aux débitants de vendre du tabac râpé concurremment avec les agents de la Ferme, l'autre pour prescrire des poursuites contre ces derniers, s'ils mettaient en vente du tabac de mauvaise qualité. Le parlement s'insurgeait donc contre la volonté royale, et il compromettait la rentrée de l'impôt. Cependant Calonne n'osa pas sévir, et, enhardi par l'impunité, le parlement alla jusqu'à défendre par un nouvel arrêt « aux fermiers du tabac et à leurs agents, d'approvisionner les débits de tabac en poudre [2] ».

[1] Bachaumont, XXXI, 122.
[2] Delahante, *Une Famille de finance au dix-huitième siècle*, I, 372-376.

La contestation du ministère avec le parlement de Bordeaux présenta plus de gravité et elle réussit à passionner la France. Son origine était ancienne : elle remontait à un arrêt du Conseil de 1781, qui avait prescrit la recherche des îles, atterrissements et alluvions de la Gironde, de la Garonne et de la Dordogne, ayant appartenu originairement au domaine royal et ayant été, depuis plus ou moins longtemps, usurpés sans titre par les seigneurs riverains ou par des particuliers. Cet arrêt du Conseil justifiait les investigations qu'il prescrivait, en invoquant l'inaliénabilité du domaine public et la protection due à ce domaine dans l'intérêt général. Mais les propriétaires qui possédaient des terres le long des trois rivières visées dans l'arrêt du Conseil craignirent d'être troublés dans la jouissance de leurs héritages, le parlement crut à son tour ou feignit de croire que le vrai but poursuivi par l'administration était, sinon de s'emparer de la plupart des propriétés riveraines de la Garonne, de la Dordogne et de la Gironde, du moins de ne les laisser à leurs détenteurs que moyennant de fortes indemnités, et au mois de mai 1782 il avait suspendu l'exécution de l'arrêt du Conseil. Ses remontrances avaient été déclarées nulles par un nouvel arrêt du Conseil en date du 31 octobre 1783, ce qui n'avait pas empêché le parlement de renouveler l'année suivante sa décision de 1782; mais de son côté le gouvernement, persistant dans sa résolution primitive, avait, par un troisième arrêt du 16 octobre 1785, cassé les dernières remontrances du parlement. Ainsi engagée, l'affaire menaçait de s'éterniser; l'autorité royale était mise en échec et une sourde irritation se répandait en Guienne.

Dans ces circonstances, Calonne jugea qu'il fallait en finir, et, le 14 mai 1786, il fit publier des lettres-patentes, dans lesquelles le parlement de Bordeaux était violemment pris à partie. Elles lui reprochaient d'avoir compromis « l'intérêt de la conservation du domaine, qui est le patri-

moine de l'État », d'avoir donné au peuple un exemple dangereux, répandu sans motif des alarmes dans la province, et employé à combattre les volontés du roi la part d'autorité qui lui avait été confiée « principalement pour les faire respecter ». En conséquence, les lettres-patentes enjoignaient qu'il fût sans plus de retard procédé par le grand-maître des eaux et forêts de Guienne, à la vérification et à la recherche des alluvions et atterrissements. Les accusations portées contre les magistrats bordelais, au lieu de les faire rentrer dans le devoir, excitèrent leur indignation, et le 30 mai 1786 ils délibérèrent des remontrances dont le ton ne le cédait en rien à celui des lettres-patentes. Ces lettres, disaient-ils, « sont une preuve évidente de la surprise faite à la religion du plus juste et du meilleur des rois ; elles sont le fruit d'un système de déprédation qui fait gémir depuis longtemps tous les gens de bien, d'un système ennemi du bonheur public, soutenu par des hommes que l'indignation universelle s'accorderait à proscrire, s'ils n'avaient eu l'adresse de se couvrir d'un nom aussi cher qu'il est sacré, celui du seigneur roi ». Persévérant au fond dans leur opposition, les parlementaires ajoutaient : « Les lettres-patentes renversent tous les principes de la justice, détruisent les lois sacrées de la propriété, menacent un nombre infini de citoyens qui jouissent, à la suite de leurs auteurs, des fonds les plus précieux sous la garantie de la loi... Cette atteinte portée à la liberté publique et aux propriétés, intéresse tous les citoyens ». Enfin ils faisaient « inhibitions et défenses, tant au grand-maître des eaux et forêts de Guienne, qu'à tout autre », de procéder à l'exécution des lettres-patentes. Les remontrances du 30 mai furent imprimées, et elles furent lues avidement ; des publicistes se mirent aussitôt à traiter la question juridique, et ils furent d'avis que la prétention du contrôleur général au sujet des alluvions, était contraire « aux lois romaines, aux ordonnances du royaume, à la

jurisprudence universelle de tous les tribunaux de la France »[1]. Les choses s'envenimaient : le parlement de Bordeaux fut en conséquence mandé à Versailles, mais, par la bienveillance de son accueil, le roi s'attacha à calmer ses susceptibilités. Dans un lit de justice qui fut tenu le 29 juillet, et qui dura de onze heures du matin à six heures du soir[2], il fit rayer sur ses registres les remontrances incriminées, et il lui communiqua des lettres-patentes datées de la veille, qui semblaient confirmer celles du 14 mai ; mais elles étaient rédigées dans des termes qui donnèrent satisfaction au parlement. On y lisait en effet cette phrase : « Nous n'entendons pas que sous prétexte de rechercher et de vérifier les terrains de notre domaine, on trouble les propriétaires dans la possession et jouissance des fiefs, terres, seigneuries et autres propriétés qu'ils possèdent d'ancienneté par eux ou par leurs auteurs, et que rien n'annonce faire partie de notre domaine ». Le gouvernement, on le voit, capitulait, et la recherche des terrains usurpés sur le domaine fut abandonnée.

Cet incident est un exemple des entraves que l'opposition des parlements apportait souvent, sous l'ancien régime, à l'action de l'administration ; celle-ci était paralysée, alors même que le but qu'elle poursuivait était conforme aux intérêts généraux du pays. A la veille de la Révolution, le pouvoir exécutif n'était donc pas sûr d'obtenir l'obéissance, et les ministres du roi renonçaient, de guerre lasse, à une partie de leurs prétentions primitives. Il est vrai qu'alors, et comme pour se consoler, ils pouvaient mettre dans la bouche de Louis XVI le langage d'un despote. C'est ainsi que la harangue royale du 29 juillet 1786 contient les

[1] Bachaumont, XXXII, 139.

[2] Un compte rendu de cette séance porte ce qui suit : « On a remarqué que le roi connaissait tous les détails des objets qu'on y traitait. Messieurs du parlement sont en général très satisfaits et demeurent dans la plus grande admiration de la patience et de la bonté que le roi a témoignées ». (*Arch. nat.*, H, 1444.)

phrases suivantes : « J'ai permis à mes cours de me faire des représentations sur ce qui intéresse le bien de mes sujets ; mais je ne souffrirai jamais qu'elles osent défendre ce que j'ai ordonné. Il ne vous appartient pas de peser dans la balance de la justice mes droits et ceux de mes sujets. Je suis seul le gardien suprême des intérêts de mon peuple. Vos arrêts ne peuvent jamais vous faire des titres pour résister à mon autorité ; c'est d'elle que vous tenez des fonctions honorables ; vous ne sauriez la méconnaître sans affaiblir la portion que je vous en ai donnée ». Cette revendication surannée de l'absolutisme royal, à une époque où personne en France n'en voulait plus, était bien maladroite, car, en froissant les convictions des meilleurs citoyens, elle leur donnait envie de substituer au régime du bon plaisir un régime de liberté.

CHAPITRE VII

Le traité de paix de 1783 stipule la conclusion d'un traité de commerce avec l'Angleterre. — Régime prohibitif existant jusqu'alors entre ce pays et le nôtre; développement de la contrebande. — La conclusion d'un traité de commerce était désirée en France. — Mauvais vouloir des Anglais. — Protestations des ports et du parlement de Bordeaux contre un arrêt du Conseil de 1784 portant atteinte au pacte colonial. — Signature du traité de commerce avec l'Angleterre, le 26 septembre 1786. — Pourquoi cet acte fait grand honneur à Vergennes. — Réductions de droits dont profitent nos nationaux, mais omissions contenues dans le traité. — Par suite de la négligence du contrôle général, les droits *ad valorem* établis par le traité ne sont pas perçus, et les importations anglaises sont considérables.

Un acte considérable, auquel le contrôleur général des finances ne prit pas directement part, malgré la grande influence qu'il était de nature à exercer sur les recettes de l'État et sur la prospérité publique, s'accomplit en 1786, et mérite d'être signalé ici. Cet acte est le traité de commerce conclu avec l'Angleterre.

Les idées de liberté commerciale soutenues par Quesnay, Turgot, Dupont de Nemours, Baudeau, Le Trosne et autres économistes, avaient si bien fait leur chemin, qu'on déplorait unanimement, en France, les entraves que l'existence des douanes intérieures apportait au développement des échanges entre les différentes provinces du royaume. Mais en ce qui concerne le commerce extérieur, on était moins avancé et on n'admettait guère qu'il pût jamais devenir

libre, moyennant l'acquittement de droits modérés[1], ni acquérir un jour une importance telle, qu'une partie des industries du pays vivrait de l'exportation. Les guerres fréquentes et les difficultés des communications avaient poussé les peuples à s'isoler les uns des autres, les frontières étaient à peu près fermées aux marchandises étrangères, à l'exception des matières premières, et chaque nation consommait presque exclusivement les produits de ses propres manufactures. Notre tarif douanier comportait des droits généralement élevés, et il contenait une foule de prohibitions; il était combiné de manière à assurer une large protection à notre industrie, et à garantir nos manufacturiers contre la concurrence étrangère.

Il datait du règne de Louis XIV, et comme à cette époque l'Angleterre s'était montrée notre rivale la plus redoutable, des mesures spéciales avaient été prises contre le commerce

[1] Devançant sur ce point, comme sur tant d'autres, l'opinion de ses contemporains, Turgot avait toutefois écrit, dans une lettre par lui adressée, le 24 décembre 1773, à l'abbé Terray, et relative à la marque des fers : « Il n'est point de marchand qui ne voulût être seul vendeur de sa denrée; il n'est point de commerce dans lequel ceux qui l'exercent ne cherchent à écarter la concurrence, et ne trouvent quelques sophismes pour faire accroire que l'État est intéressé à écarter du moins la concurrence des étrangers, qu'ils réussissent plus aisément à représenter comme les ennemis du commerce national... La vérité est que toutes les branches du commerce doivent être libres, également libres, entièrement libres; que le système de quelques politiques modernes, qui s'imaginent favoriser le commerce national en interdisant l'entrée des marchandises, est une pure illusion; que ce système n'aboutit qu'à rendre toutes les branches du commerce ennemies les unes des autres; à nourrir entre nations un germe de haines et de guerres, dont les plus faibles effets sont mille fois plus coûteux aux peuples, plus destructifs de la richesse, de la population, du bonheur, que tous les petits profits mercantiles qu'on imagine s'assurer ne peuvent être avantageux aux nations qui s'en laissent séduire. La vérité est qu'en voulant nuire aux autres on se nuit à soi-même, non seulement parce que la représaille de ces prohibitions est si facile à imaginer que les autres nations ne manquent pas de s'en aviser à leur tour, mais encore parce qu'on s'ôte à soi-même les avantages inappréciables d'un commerce libre; avantages tels que si un grand Etat comme la France voulait en faire l'expérience, les progrès rapides de son commerce et de son industrie forceraient bientôt les autres nations à l'imiter ».

britannique. Le gouvernement anglais avait adopté à son tour des représailles; ainsi, en 1692, il établit un droit de 25 pour 100 de la valeur sur toutes les marchandises françaises, tandis que celles des autres nations étaient moins lourdement taxées, et il frappa les vins, eaux-de-vie et vinaigres venant de France, de droits qui ne permettaient plus d'en importer. Quatre ans après, il imposa un nouveau droit de 25 pour 100 sur celles de nos marchandises qui n'étaient pas formellement prohibées, et il ajouta des taxes de 25 et de 15 livres par tonneau à celles qui atteignaient déjà nos vins et nos vinaigres. Les tarifs de 1692 et de 1696 ayant été très nuisibles à nos échanges, le roi de France y répondit par l'adoption d'un arrêt du Conseil en date du 6 septembre 1701, qui défendit sous peine de confiscation et de 3,000 livres d'amende, d'introduire d'Angleterre en France des draps, lainages, cotonnades, couvertures, chapeaux, rubans, merceries, drogueries, des objets en cuir, en étain ou en plomb, des articles de coutellerie, quincaillerie, serrurerie, etc. Quant aux marchandises anglaises dont la prohibition n'était pas prononcée, elles étaient soumises à des droits calculés de façon à ce que leur importation ne pût nuire à la vente de celles fabriquées en France.

Tel était le système douanier qui existait depuis les dernières années du règne de Louis XIV, et les rigueurs en avaient été encore renforcées au cours du dix-huitième siècle. De leur côté les Anglais avaient à cinq reprises différentes accru de 5 pour 100 les droits qui atteignaient les produits de nos manufactures, si bien que ceux qui n'étaient pas exclus par la prohibition avaient fini par être taxés à 75 pour 100 de la valeur. Toutes les marchandises dans la fabrication desquelles nos industriels excellaient étaient d'ailleurs prohibées, et la peine de mort était prononcée contre l'importation de nos draperies, soieries, dentelles, broderies, bronzes d'art, faïences, glaces, verreries, etc. Enfin les droits sur les vins français avaient été successive-

ment portés jusqu'à 19 schellings 8 pence par gallon, mesure qui correspond à 4 litres 54 centilitres. A ce taux il n'y avait que 4,000 à 5,000 barriques de vin qui pénétrassent annuellement de France en Angleterre. Ce vin venait presque uniquement de Bordeaux, car l'introduction des bouteilles étant interdite, les vins voyageant par mer pouvaient seuls arriver sans trop de frais dans les ports du Royaume-Uni. Des pièces de vin expédiées de la Bourgogne ou de la Champagne avaient d'ailleurs à acquitter, avant leur embarquement, des frais dépassant 100 francs par pièce, et, avec les taxes de douane qu'ils devaient acquitter, leur prix devenait inabordable. Aussi le vin de France était pour les Anglais, au siècle dernier, une consommation de luxe, dont la classe riche ne faisait elle-même que rarement usage. Le vin de Portugal profitait au contraire de tarifs relativement bas, et son débit était considérable.

Avec un régime barbare comme celui que nous venons d'exposer, les échanges entre les deux pays voisins ne pouvaient avoir qu'une importance très restreinte. Nos états de douane n'accusaient en effet, pour les importations anglaises, qu'une valeur totale variant, suivant les années, de 10 à 15 millions, et nos exportations en Angleterre étaient officiellement évaluées à peu près aux mêmes chiffres. Toutefois les deux nations faisaient en réalité entre elles un commerce plus actif, et c'était la contrebande qui fournissait aux consommateurs les objets nécessaires à leurs besoins ou conformes à leur goût. En Angleterre, elle était plus sérieusement poursuivie et plus sévèrement réprimée qu'en France; elle y était néanmoins organisée en grand, et des compagnies puissantes, disposant de vastes capitaux et possédant de nombreux navires, introduisaient les marchandises étrangères en fraude de la douane. Chez nous, le rôle de la contrebande était également très actif, et la tolérance de l'administration laissait vendre ostensiblement, à Paris et dans les principales villes, des étoffes et autres objets de

l'industrie anglaise, dont l'entrée sur notre territoire était pourtant prohibée. La Ferme générale était chargée de la perception des droits à la frontière, mais il n'était pas bien difficile de tromper la surveillance ou d'acheter la connivence de ses préposés, et les marchands désireux de se procurer les produits des manufactures britanniques n'avaient qu'à s'adresser à des intermédiaires qui, moyennant une prime convenue d'avance, se chargeaient de l'introduction en fraude des produits étrangers. Cette prime n'était même pas très élevée. « On évalue entre 7 et 8 pour 100 en moyenne, expose Gérard de Rayneval dans un mémoire qu'il remit au Premier Consul en 1802, la prime dont se contentait la contrebande pour introduire en France les marchandises prohibées. Cette prime descendait quelquefois à 6 et même à 5 pour 100 ». Ainsi le système de la prohibition démoralisait des milliers de gens en les poussant à exercer le métier de fraudeur, privait le Trésor public de recettes importantes, et ne mettait même pas l'industrie française à l'abri de la concurrence des marchandises anglaises. La moitié environ des produits anglais qui étaient consommés en France y pénétrait en fraude ; d'autres marchandises y entraient par une voie détournée. Après avoir été débarquées en Hollande ou dans les Pays-Bas, elles se présentaient à nos postes de douane comme originaires des pays voisins de nos frontières du Nord et de l'Est, pays auxquels nous appliquions des prohibitions bien moins nombreuses, et après avoir acquitté les taxes elles circulaient librement en France.

Les vices de cet état de choses étaient depuis quelque temps vivement ressentis des deux côtés du détroit. Avec leur goût pour la liberté, l'aristocratie et la bourgeoisie françaises trouvèrent mauvais que la loi défendît aux acheteurs de se procurer, même en y mettant le prix, les marchandises étrangères qui leur plaisaient. Pendant que nous combattions en faveur des Américains contre les Anglais,

la haute société ne s'était-elle pas d'ailleurs avisée de devenir anglomane ? Le goût pour les courses de chevaux, imitées de celles d'Angleterre, pour les voitures, les vêtements, les jardins *à l'anglaise*, ne se conciliait pas évidemment avec le régime des prohibitions. D'autre part, beaucoup de commerçants se persuadèrent que le Royaume-Uni deviendrait pour nos exportations un marché d'une importance exceptionnelle, si un jour les principaux articles fabriqués par nos artisans et par nos artistes n'en étaient plus repoussés par la douane. Ils se souvenaient en effet qu'après la paix d'Utrecht un traité stipulant le libre commerce avec des droits modérés et la concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée, avait été négocié entre la France et l'Angleterre, et que le parlement britannique avait refusé de le ratifier, par crainte de l'invasion des produits français. Nos manufacturiers étaient de même convaincus de leur supériorité. Jouissant en paix des bénéfices que leur assurait le monopole du commerce en France et dans les colonies françaises, ils ne connaissaient que l'exploitation des anciens procédés de fabrication, ils ignoraient les progrès que les premières applications des machines avaient permis aux manufactures anglaises de réaliser, et, sans se rendre compte de la différence des prix de revient, ils constataient avec orgueil que les produits sortant de leurs ateliers étaient de plus belle qualité que ceux vendus par les Anglais. Enfin les écrivains de l'école physiocratique rêvaient de la suppression ou du moins du relâchement des entraves commerciales.

L'un d'eux, Dupont de Nemours, intimement lié avec le comte de Vergennes, crut que la conclusion du traité de paix avec l'Angleterre offrirait une occasion unique d'ouvrir à notre commerce de nouveaux débouchés, et, dans une lettre du 23 novembre 1782, il pressa le ministre des Affaires étrangères de se prêter à des arrangements favorables à l'industrie anglaise, afin d'obtenir en échange la

renonciation des Anglais aux droits excessifs qu'ils prélevaient sur nos vins. Vergennes lui répondit aussitôt : « Cette chose qui paraît aisée et simple dans la galerie devient très difficile et même impossible sur le théâtre ». Mais Dupont revint à la charge. « Je n'ai jamais prétendu, écrivit-il au ministre, quelque avantage que nous puissions y trouver dans l'avenir, que ce fût le moment de faire aux Anglais des concessions gratuites, mais seulement celui où l'on pourra le mieux faire réussir des conditions réciproques et respectivement avantageuses et tirer ce fruit du besoin de s'accommoder. Il y a trois questions dont la préface me semble être : nous faisons une paix sincère et dans le dessein de nous obliger réciproquement, au lieu de nous nuire à l'avenir. Vous êtes une nation commerçante : ne souhaitez-vous rien pour votre commerce? Que souhaitez-vous? Que feriez-vous en retour pour le nôtre? Car si vous ne voulez rien faire, vous ne devez rien demander. Ces trois questions peuvent être la conclusion de toute négociation, lorsqu'on sera d'accord sur les points politiques... Jusqu'à l'abolition réciproque de tous droits sur les marchandises des deux pays, qui serait le *nec plus ultra*, il y a une longue carrière. Il sera doux à votre cœur de l'avoir entr'ouverte [1] ». Dupont conseillait donc à Vergennes de signer avec l'Angleterre un traité de commerce; résolution grave à prendre, car depuis Colbert c'était un axiome pour tous nos hommes politiques, que l'intérêt de la France lui commandait de ne pas se lier à la Grande-Bretagne par un semblable traité, et que, si nous pouvions jamais obtenir que nos produits fabriqués et nos vaisseaux fussent assimilés dans les ports anglais à ceux des puissances les plus favorisées, nous n'aurions rien à désirer de plus.

Tout en admettant l'idée d'un abaissement des barrières entre les deux royaumes, Vergennes n'avait pas cru d'abord

[1] *Dupont de Nemours et l'École physiocratique*, par Schelle, 235.

qu'il fût possible de substituer au régime des prohibitions un régime tout différent. Aussi, lorsqu'il avait envoyé en mission secrète à Londres, au mois de septembre 1782, un des premiers commis de son département, Gérard de Rayneval, lui avait-il recommandé d'insister simplement pour que le prochain traité de paix affranchit notre commerce d'une partie des entraves qu'il rencontrait en Angleterre. Les premières ouvertures faites à ce sujet à lord Shelburne, ministre des colonies, avaient été favorablement accueillies. Cet homme d'État, aux idées larges et libérales, imbu de la vérité des théories économiques, s'était déclaré immédiatement « disposé à mettre le commerce entre les deux nations dans une liberté convenable ». Au cours d'un entretien ultérieur, il s'était exprimé ainsi : « Il entre dans mes vues politiques de détruire le monopole du commerce ; je le regarde comme une chose odieuse, comme un vice dont la nation anglaise est plus affectée qu'aucune autre. Mais cet objet demande autant de temps que de ménagements, parce que mes idées sont diamétralement opposées au catéchisme des négociants anglais ; je m'en occuperai sérieusement et je me flatte que je pourrai m'entendre avec votre cour, tant sur cet objet que sur notre amalgame politique [1] ». Profitant habilement des tendances de lord Shelburne, le comte de Vergennes s'empressa de demander qu'une convention commerciale, stipulant des avantages pour l'un et l'autre royaume, fût jointe au traité de paix. Mais les collègues du ministre des colonies ne partageaient pas ses sentiments. Fox surtout était opposé à un rapprochement trop intime avec la France, et il craignait les

[1] Dépêches de Rayneval, des 13 et 18 septembre 1782. — Par ces mots : *amalgame politique*, lord Shelburne entendait des rapports cordiaux entre la France et l'Angleterre. « Non seulement, avait-il dit à notre envoyé, nos deux souverains ne sont pas des ennemis naturels, mais ils ont des intérêts communs qui doivent les rapprocher... Réunissons-nous, soyons bien d'accord, et nous ferons la loi au reste de l'Europe... Si nous sommes d'accord, nous reprendrons notre ancienne place et nous arrêterons toutes les révolutions en Europe. »

attaques que vaudraient au ministère, de la part des manufacturiers britanniques, les concessions faites à notre industrie. Heureusement, notre ministre des affaires étrangères, une fois convaincu de la possibilité d'aboutir à un abaissement réciproque des tarifs de douane, déploya beaucoup de fermeté pour parvenir à ce résultat, et le cabinet de Londres finit par adhérer, quoique à contre-cœur, au principe d'un accord commercial. En conséquence on introduisit dans le traité de paix qui fut signé à Versailles, le 3 septembre 1783, un article 18 ainsi conçu : « Aussitôt après l'échange des ratifications, les deux hautes parties contractantes nommeront des commissaires pour travailler à de nouveaux arrangements de commerce entre les deux nations, sur le fondement de la réciprocité et de la convenance mutuelles ; lesquels arrangements devront être terminés et conclus dans l'espace de deux ans à compter du 1er janvier 1784 ».

Cette clause fut en Angleterre considérée en général comme favorable à la France, et elle excita la colère des milieux industriels. Ce n'est pas qu'il manquât alors chez nos voisins de partisans de la liberté commerciale. Ainsi Adam Smith avait écrit dans ses *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, ouvrage qu'il avait, comme on le sait, publié en 1776 : « Le commerce de la France pourrait être plus avantageux pour la Grande-Bretagne que celui de tout autre pays, et par la même raison celui de la Grande-Bretagne pour la France... Mais parce qu'ils sont voisins, les deux peuples sont nécessairement ennemis, et sous ce rapport la richesse et la puissance de l'un est d'autant plus redoutable aux yeux de l'autre... La jalousie mercantile est excitée par l'animosité nationale, et ces deux passions s'enflamment réciproquement l'une par l'autre. Des deux côtés, les marchands de ces deux royaumes, avec cette assurance que des hommes passionnés et mus par l'intérêt mettent à soutenir leurs

fausses assertions, ont annoncé la ruine infaillible de leur pays, comme conséquence nécessaire de cette balance défavorable que la liberté des transactions avec le pays voisin ne manquerait pas, suivant eux, de leur donner ». Smith et ceux qui pensaient comme lui étaient par suite disposés à se réjouir d'un adoucissement des lois douanières, qui faciliterait l'échange des marchandises entre les deux nations. Mais au siècle dernier il n'y avait en Angleterre qu'une élite d'hommes éclairés qui fût d'avis, avec Adam Smith, que « l'intérêt de la masse du peuple est toujours et doit être nécessairement d'acheter tout ce dont elle a besoin près de ceux qui le vendent à meilleur marché »; que l'intérêt des manufacturiers « est directement opposé à celui de la masse du peuple », quand il les excite à s'assurer le monopole du marché intérieur et à demander « ces droits énormes et ces prohibitions sur tous les ouvrages de fabrique étrangère qui peuvent faire concurrence à ceux de leurs manufactures »; enfin que « l'opulence d'une nation voisine est, sous le rapport du commerce, une chose avantageuse, » attendu que cette opulence met ses habitants en état « d'échanger avec nous une plus grande masse de valeurs, et de nous fournir un marché plus étendu soit pour les produits de notre propre industrie, soit pour tout ce que nous achèterons avec ces produits ». Ce libéralisme économique était si peu répandu que Smith avait écrit lui-même, que « ce serait une folie de s'attendre à ce que la liberté du commerce puisse jamais être entièrement rendue à la Grande-Bretagne », et qu'il avait fait cet aveu : « Un membre du parlement qui appuie toutes les propositions tendant à renforcer le monopole est sûr non seulement d'acquérir la réputation d'un homme entendu dans les affaires du commerce, mais d'obtenir encore beaucoup de popularité et d'influence dans une classe de gens à qui leur nombre et leur richesse donnent beaucoup d'importance ».

Les fabricants étaient tout-puissants dans le parlement, et ils agirent sur le ministère afin de le décider à ne point exécuter l'article 18 du traité de Versailles. Lord Shelburne avait d'ailleurs été renversé du pouvoir, et Pitt était devenu premier ministre au mois de décembre 1783. Il écouta avec bienveillance les réclamations qui lui furent présentées au nom de l'industrie nationale, et dans l'espoir d'éluder l'engagement contenu dans le traité de paix, il attendit plus d'une année avant de nommer un commissaire chargé de s'aboucher avec nos négociateurs. Il multiplia ensuite les difficultés, afin de retarder la signature de l'accord commercial. En agissant ainsi, il se proposait un double but : désarmer les attaques parlementaires, en témoignant de son mauvais vouloir à l'égard de la France et en montrant qu'il n'entendait pas sacrifier à la légère les intérêts des industriels anglais ; fournir à ceux-ci, par ses temporisations, le moyen de se préparer à la disparition d'une partie des prohibitions dont ils profitaient. Peut-être même espérait-il lasser la patience du gouvernement de Louis XVI, et à force de lenteurs, de ruses diplomatiques, l'amener à l'abandon de l'article 18. Mais Vergennes ne se rebuta pas. Il avait chargé Gérard de Rayneval et Dupont de Nemours, en sa qualité d'intendant du commerce, de suivre les négociations avec l'agent anglais, et il les soutint dans leur tâche laborieuse. Plus le ministère anglais semblait hésitant et désireux de rompre, plus il mit de persévérance à obtenir la conclusion d'un traité de commerce. Deux de ses collègues, le duc de Castries, ministre de la marine, et le contrôleur général Calonne, partageaient du reste son sentiment au sujet des avantages qui résulteraient pour la France de ce traité. Tous trois estimaient que notre industrie avait besoin du stimulant de la concurrence étrangère, et qu'à laisser nos fabricants s'endormir dans la routine, on courait le risque de voir les fabricants anglais prendre sur eux une avance qui les distancerait pour toujours. Ils

n'ignoraient pas que de plus grandes facilités accordées à l'importation des produits anglais allaient exposer nos manufactures à un trouble momentané, causer même certaines ruines et motiver de la part des intéressés d'amères récriminations [1]. Mais ils avaient la conviction que cette épreuve serait pour la fabrique française un stimulant nécessaire, une occasion de progrès rapides, et que les souffrances locales seraient amplemement compensées par l'impulsion imprimée à l'activité commerciale du pays. Leur confiance était si entière qu'elle ne se modifia pas, quand une circonstance postérieure au traité de Versailles vint leur rappeler que l'intérêt personnel est prêt à protester, chaque fois qu'une innovation porte atteinte à des habitudes prises et à des situations acquises.

Un arrêt du Conseil du 30 août 1784 ayant autorisé les navires étrangers à importer dans les Antilles françaises du bois, du charbon de terre, des bestiaux, des salaisons, du riz, des cuirs, du goudron, et à en exporter des sirops, des tafias et des marchandises venues de France, les villes maritimes s'émurent immédiatement de cette dérogation à ce qu'on appelait le pacte colonial. Le Havre, Nantes, Bordeaux, envoyèrent des députés à Paris plaider leur cause auprès du ministre de la marine. C'est un principe incontesté, dirent ces députés, que les colonies sont créées par et pour la métropole ; elles n'ont le droit de s'approvision-

[1] Dans le rapport au Premier Consul, dont nous avons cité plus haut un passage, Gérard de Rayneval dit à ce sujet : « M. de Vergennes ne se dissimulait pas la secousse qu'il allait donner à certaines fabriques, celles de coton par exemple, ni les clameurs qu'il allait exciter; mais il se souvenait de la supériorité qu'avait prise la France, aux rares époques où le commerce avait pu s'exercer librement entre les deux pays. Sans doute cette supériorité s'était perdue, mais M. de Vergennes pensait qu'elle s'était perdue précisément par l'absence de contact et d'émulation entre les deux pays, et que le retour de la concurrence pourrait nous la rendre. La secousse, il la jugeait nécessaire, et les clameurs, il se sentait le courage de s'y résigner, parce qu'il savait qu'en dernier résultat l'expérience les ferait cesser, et que c'était à l'intérêt général qu'il fallait donner la préférence ».

ner qu'en France, et de même elles ne peuvent vendre qu'en France les produits de leur sol. Le monopole du commerce colonial assuré aux négociants et armateurs de la mère-patrie, est pour celle-ci un dédommagement aux dépenses qu'entraînent la fondation et la garde des colonies ; il est pour elle une source de bénéfices, et s'il cesse d'exister, si les vaisseaux étrangers peuvent amener dans les Antilles les produits dont celles-ci ont besoin, ils ne tarderont pas à supplanter nos bâtiments ainsi que nos marchandises, au grand détriment de notre marine et de nos manufactures. A ces objurgations, le ministre répondit que la prospérité des colonies exigeait qu'elles eussent la faculté de tirer de l'étranger des matières que la France ne pouvait leur procurer qu'à des prix très élevés, et qu'elles fussent autorisées à vendre aussi bien aux étrangers qu'à la mère-patrie les produits de leur industrie locale. Un mémoire rédigé au nom des négociants du Havre invoqua alors l'intérêt de la défense nationale, et il exposa que les 700 navires consacrés annuellement à la navigation avec les Antilles fournissaient à la flotte ses meilleurs marins. En même temps, le parlement de Bordeaux adopta une *Lettre au roi*, dans une réunion solennelle tenue le 29 janvier 1785. Il y taxait d'illégalité l'arrêt du conseil du 30 août précédent, reprochait aux ministres de ne pas avoir préalablement consulté les chambres de commerce, les accusait de suivre une politique qui comptait pour rien la nation, et engageait le roi à « rétablir ces assemblées antiques et solennelles, trop longtemps suspendues, les États généraux, véritable et unique moyen de remonter les ressorts de la monarchie, au milieu d'un relâchement général [1] ». Ainsi la première tentative du gouvernement en faveur de la liberté commerciale excita les plaintes les plus vives [2].

[1] Bachaumont, XXVII, 84 ; XXVIII, 143-145.

[2] Les planteurs de nos colonies eurent recours à la presse pour défendre l'arrêt du Conseil du 30 août 1784. Ils firent publier dans ce

Si nos armateurs s'étaient crus fondés à dénoncer avec amertume l'atteinte portée au privilège dont ils avaient joui jusqu'alors, d'être les seuls intermédiaires entre nos colonies et le reste du monde, à plus forte raison les fabricants de la métropole auxquels nuirait l'entrée des marchandises anglaises ne manqueraient pas de se prétendre injustement sacrifiés. Vergennes fit sans aucun doute cette réflexion. Mais de même que le ministre de la marine eut assez de fermeté pour maintenir, malgré les récriminations des villes maritimes, une mesure prise dans l'intérêt légitime des colonies, de même le ministre des Affaires étrangères résolut d'en finir avec les tergiversations du cabinet britannique.

Dans ce but, il fit rendre, le 26 juillet 1785, un arrêt du Conseil qui renforça les prohibitions contre les importations anglaises et qui édicta de nouvelles mesures contre la contrebande. Les échanges entre les deux pays se trouvèrent par suite plus gênés que jamais. Vergennes se hâta en outre de conclure avec la Hollande une convention, en date du 10 novembre 1785, aux termes de laquelle les deux nations se garantissaient réciproquement liberté de commerce et se concédaient des réductions sur les droits de douane. D'autre part des négociations étaient par son ordre entreprises avec la Russie en vue de la conclusion d'un traité de commerce. Comme depuis la guerre de l'Indépendance américaine la France était intimement liée, au point de vue commercial comme au point de vue politique, avec les États-Unis et avec l'Espagne, un isolement qui aurait fait perdre à son industrie une partie de ses débouchés menaçait donc l'Angleterre. Les ministres anglais furent frappés des conséquences qu'il pourrait avoir pour leur pays, et leurs dernières hésitations disparurent. Pitt déploya

but, entre autres brochures : *Le Commerce des colonies, ses principes et ses lois*, par Hilliard d'Auberteuil, et un *Précis pour les grands propriétaires des colonies françaises de l'Amérique*.

toute son éloquence pour convaincre le parlement de l'utilité d'établir avec le grand peuple voisin des rapports amicaux. « Le besoin, s'écria-t-il, d'une animosité perpétuelle contre la France est-il si clairement démontré et si pressant, qu'il y faille sacrifier tout l'avantage commercial que nous avons lieu d'attendre des relations pacifiques avec ce pays? Ou des rapports de bonne intelligence entre les deux royaumes sont-ils si attentatoires à l'honneur, que même l'extension de notre commerce n'en pourrait racheter l'opprobre?... Je ne saurais hésiter à combattre cette opinion trop souvent émise, que la France est nécessairement une ennemie irréconciliable de l'Angleterre. Mon esprit réprouve cette doctrine, comme monstrueuse et impossible... Ce n'est que lorsque la politique des États repose sur des principes libéraux et éclairés, que les nations peuvent espérer une tranquillité durable. » La majorité des deux Chambres se laissa convaincre, et le traité de commerce avec la France fut signé le 26 septembre 1786.

Son objet, lit-on dans la déclaration préliminaire, était de « faire cesser l'état de prohibition et les droits prohibitifs qui existaient depuis près d'un siècle entre les deux nations, et de procurer de part et d'autre les avantages les plus solides aux productions et à l'industrie nationales, en détruisant la contrebande qui est aussi nuisible au revenu public qu'au commerce légitime, qui seul mérite d'être protégé ».

« Les ignorants, ou les personnes intéressées dans le monopole ou la contrebande, élèveront sans doute la voix pour fronder la besogne du ministère ; mais les gens éclairés sentiront qu'elle est fondée sur d'excellents principes, qu'elle est même nécessaire. » Tel est le jugement que notre ministre des Affaires étrangères portait sur ce traité, dans une dépêche du 17 septembre, et il avait raison de l'apprécier aussi favorablement, car cette convention s'inspirait d'un sentiment très élevé des règles qui doivent présider

aux relations commerciales d'une grande nation. La France ne pouvait que gagner à s'ouvrir le marché anglais ; en effet c'était le seul moyen pour elle de tirer tout le parti possible des riches productions de son sol ; en outre, elle était sans rivale dans la fabrication de certains produits dont la vente devait prendre de grands développements dans le Royaume-Uni, dès que leur importation y serait permise. D'un autre côté nos manufactures, forcées par la concurrence étrangère de mieux s'outiller, de déployer plus d'activité, de se mettre au niveau des perfectionnements appliqués ailleurs, diminueraient leurs prix de revient, occuperaient une population ouvrière plus nombreuse et livreraient aux consommateurs des marchandises à la fois plus abondantes et moins chères.

Si répandues que soient aujourd'hui les idées protectionnistes, il n'est personne, parmi ceux qui les partagent, qui se dise partisan des prohibitions. Mais pour que sous Louis XVI des gouvernants eussent entrepris de remplacer le système prohibitif par une quasi-liberté d'importation, il leur avait fallu une véritable hardiesse. On vivait alors en effet sous l'empire de la fameuse doctrine de la balance du commerce, et l'on attachait une importance extrême à ce que les achats faits à l'étranger fussent inférieurs à ceux contractés en France par l'étranger. On admettait que la différence entre les uns et les autres se soldait nécessairement en numéraire, et que le solde en numéraire constituait un profit net pour le pays qui le recevait. Sans doute quelques économistes avaient cherché à réagir contre la fausseté de cette conception, et ils avaient montré que les importations sont aussi profitables que les exportations. Mais la théorie de la balance du commerce n'en régnait pas moins en maîtresse, et, dans son *Administration des finances de la France,* Necker s'en était inspiré comme d'une vérité incontestable. « Le tableau de la balance du commerce, dit-il, est la représentation des échanges d'un royaume ; cette

balance paraît favorable à un pays, lorsque la somme de ses exportations est plus considérable que celle de ses importations, et elle lui annonce une perte lorsqu'au contraire il a plus acheté que vendu ». Un pareil point de départ l'avait logiquement conduit à la double conclusion qu'il importait d'empêcher le plus possible l'introduction des marchandises étrangères, et de ne rien faire pour faciliter les échanges internationaux : « En diminuant, lit-on dans l'ouvrage cité plus haut, la somme des importations et en la rendant de plus en plus inférieure à celle des exportations, il arrivera nécessairement qu'en réglant annuellement son compte avec les autres États, on recevra pour solde une somme d'or et d'argent plus considérable... Sans doute, si toutes les nations, par un pacte commun, voulaient abroger toutes les prohibitions et tous les droits d'entrée, la France ne devrait pas s'y refuser, car il est probable qu'elle gagnerait à ces conventions... Mais toutes ces hypothèses fondées sur une liberté générale du commerce sont des questions chimériques... Si on voulait l'introduire, en donnant l'exemple, on imiterait la folie d'un particulier qui, dans l'espoir d'établir la communauté des biens, admettrait tous ses voisins au partage de son patrimoine[1] ». Pour Necker, le seul point douteux était de savoir ce qui convenait le mieux, des prohibitions ou des droits de douane, pour repousser de notre marché les marchandises étrangères, et il donnait la préférence aux seconds comme étant plus efficaces. « Examinant quels moyens il faut choisir pour s'opposer à l'introduction des produits des manufactures étrangères, je crois, déclarait-il, qu'on doit préférer les droits d'entrée aux prohibitions absolues, parce qu'il n'est jamais possible d'arrêter entièrement la contrebande, et qu'en établissant des droits proportionnés aux dépenses et aux risques que ces introductions illicites

[1] *Administ. des Fin. de la France*, II, 114, 195, 199, 200.

occasionnent, on a le double avantage de prévenir des actions immorales, et de faire jouir le Trésor public d'un revenu équivalent aux profits qui se distribuent entre tous les entremetteurs d'un pareil commerce... La mesure du droit d'entrée devrait être proportionnée aux risques et au tarif, pour ainsi dire, du prix commun de la contrebande [1]. » Or, la conclusion d'un traité de commerce avec l'Angleterre allait avoir pour conséquence forcée d'accroître les importations, car si dans ce traité nous obtenions pour nos exportations des abaissements de tarifs et la levée de certaines prohibitions, en revanche nous consentions aux Anglais les mêmes faveurs. Il n'était donc pas sûr que la balance du commerce ne serait pas modifiée à notre détriment, et M. de Vergennes s'exposait sciemment au reproche d'appauvrir la France. C'est une gloire pour lui d'avoir compris que le royaume n'importerait que les marchandises dont il aurait besoin; qu'en se les procurant à bon compte il s'enrichirait, et que si quelques industries étaient menacées par la concurrence étrangère, les autres avaient tout à gagner aux facilités nouvelles qui leur seraient données pour leurs approvisionnements et pour l'extension de leurs débouchés.

Veut-on d'ailleurs connaître les principes qui, dans ses négociations, inspiraient Vergennes? Ils ont été exposés en ces termes par Gérard de Rayneval dans une séance du conseil d'État du 21 mai 1786 : « 1° Plus une nation a de produits superflus, plus elle doit s'efforcer d'en étendre l'exportation. 2° et 3° Le commerce le plus utile et le plus solide est celui des productions naturelles d'un pays; il encourage l'agriculture qui, par contre-coup, fait fleurir l'industrie. 4° C'est une erreur dangereuse que de vouloir fabriquer chez soi tout ce qui se fabrique ailleurs, parce que le commerce ne se soutient que par des échanges, et

[1] Necker, *op. cit.*, II, 201, 202.

que ces échanges sont impossibles quand une nation veut tout donner et ne rien recevoir. 5° En général, le défaut de concurrence est nuisible, parce qu'il introduit le monopole et diminue l'attention du manufacturier, trop certain de son débit. Il est d'une sage politique d'admettre la concurrence d'une industrie étrangère. 6° Toute manufacture dont les produits sont de 10 et même de 5 pour 100 au-dessus de la marchandise similaire introduite en contrebande, ne mérite pas d'être soutenue, parce qu'elle exigerait des secours onéreux pour l'État, et occasionnerait une double charge aux consommateurs. 7° La liberté du consommateur dans ses jouissances fait une partie essentielle de son bonheur; il doit avoir la préférence sur le manufacturier et le marchand. Ceux-ci forment un infiniment petit à l'égard du reste de la nation. 8° Le système prohibitif favorise la contrebande; il est donc essentiellement vicieux ». Rarement ministre a obéi, en notre siècle, à une doctrine aussi libérale, et s'est tracé plus fermement sa ligne de conduite économique.

La convention conclue avec l'Angleterre ne bouleversait pas, au surplus, tout notre régime douanier. Elle laissait en dehors de ses stipulations un grand nombre d'articles fabriqués, et par suite elle ne fit pas disparaître toutes les prohibitions. En ce qui concerne les objets désignés dans la convention, elle établit des droits réciproques : de 10 pour 100 *ad valorem* sur les gazes, la tabletterie et la quincaillerie ; de 12 pour 100 sur les tissus et étoffes de laine ou de coton, sur la bonneterie, sur les modes, les glaces, la verrerie, la porcelaine, la faïence et la poterie ; de 15 pour 100 sur la sellerie, de 30 pour 100 sur la bière. En outre, les droits sur les vins et vinaigres furent abaissés de plus de moitié à leur entrée en Angleterre, ceux sur les eaux-de-vie furent réduits d'un tiers, et ceux sur les huiles ne durent pas dépasser le taux des taxes acquittées par la nation la plus favorisée. Quant aux mar-

chandises non dénommées, il fut stipulé de même qu'elles ne paieraient pas de droits plus élevés que ceux acquittés par les marchandises en provenance des nations les plus favorisées. « Le traité de commerce renfermait, comme on le voit, à l'égard des principaux produits du sol français, des dispositions d'une incontestable valeur. En outre, l'abaissement réciproque des droits à 10 et 12 pour 100 sur les marchandises manufacturées ne profitait pas seulement à l'industrie de nos rivaux. Ainsi les articles de Paris constituaient, dès le dix-huitième siècle, une spécialité dans laquelle nous n'avions pas de concurrents : sous le nom de tabletterie, tarifée à 10 pour 100, une quantité considérable de menus objets sortant de nos ateliers, tabatières, éventails, jouets, encriers, bimbeloterie, petits meubles, etc., allaient pénétrer chez nos voisins. De même, nos ouvrages de modes, recherchés dans toute l'Europe, figuraient nommément dans le traité au droit de 12 pour 100. L'Angleterre devait aussi s'approvisionner de nos draps, de nos ratines, de nos molletons, dont l'excellente fabrication faisait alors la réputation de certaines villes de France. De même pour nos linons, tarifés à 12 pour 100. L'exportation de ces divers produits en Angleterre, aussitôt après la mise à exécution du traité de commerce, fit monter dans des proportions considérables les chiffres de nos statistiques. Ils passèrent de 21 millions avant 1786 à 34,200,000 livres en 1787, à 31,100,000 livres en 1788, à 35,100,000 livres en 1789, soit plus du tiers en plus[1] ».

La signature du traité du 26 septembre fut accueillie en France avec une satisfaction générale. Malheureusement il ne s'écoula pas longtemps avant que l'on n'éprouvât toute une série de déceptions. D'une part les intéressés constatèrent que les soieries et les dentelles étant restées en dehors des prévisions du traité[2], deux de nos fabrications les plus

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime*, II, 25.

[2] C'est dans l'intérêt de la fabrique de Manchester que Pitt s'était

perfectionnées, deux de celles qui auraient le plus gagné à la liberté du commerce, se voyaient comme auparavant exclues du marché anglais et réduites à recourir à l'intermédiaire de la contrebande. D'autre part, ils apprirent qu'en dépit des réductions de droits accordées à nos vins, ceux-ci se trouvaient encore moins bien traités que ceux du Portugal, car, conformément à une clause du traité de Methuen conclu au début du XVIIIe siècle entre l'Angleterre et cette dernière puissance, les vins portugais avaient droit, à leur entrée dans les ports anglais, à un tarif inférieur d'un tiers à celui des vins de la provenance la plus favorisée. En vertu de cette clause, la taxe de 45 livres sterling qu'ils payaient jusqu'alors par tonneau de 1,144 litres, s'abaissa immédiatement à 30 livres. Ils conservèrent donc, au point de vue des droits de douane, un avantage de 33 pour 100 sur nos vins ; il purent se vendre bon marché, et, l'habitude aidant, ils profitèrent plus que les nôtres de la réduction des tarifs. En effet, pendant les trois années qui suivirent la conclusion du traité, leur importation en Angleterre passa d'une moyenne de 12,500 tonneaux à 19,300, soit une augmentation de 6,800 tonneaux par an, tandis que notre importation ne passa que de 480 à 1,475 tonneaux.

D'autre part, pendant les deux ans qu'avaient duré les négociations relatives au traité de commerce, les industriels anglais s'étaient activement préparés à la lutte contre nos manufactures. Ils avaient été renseignés par des agents secrets que Pitt avait envoyés en France, sur la nature des articles qui avaient le plus de chance de trouver chez nous un grand débit. A la suite de la comparaison qu'ils avaient faite de leurs prix et de ceux de leurs concurrents français, ils avaient découvert qu'ils fabriquaient à meilleur compte que ceux-ci une foule d'objets ; ils en avaient conclu que le

refusé à lever la prohibition sur les soieries. Vergennes s'était vengé en maintenant l'interdiction d'importer des étoffes mélangées de laine et de coton.

bon marché de leurs marchandises tenterait sûrement un grand nombre de consommateurs, et ils avaient accumulé d'immenses stocks d'étoffes, de faïence, d'objets de quincaillerie et autres, qu'ils déversèrent en France dès que les prohibitions furent levées. Ils s'y prirent du reste fort habilement pour s'en procurer la vente. Envoi de commis porteurs de cartes d'échantillons, ouverture de magasins jusque dans les villes d'importance secondaire, premières livraisons faites sans bénéfice ou même à perte afin de gagner des clients : tous ces procédés leur servirent et amenèrent momentanément une baisse notable sur plusieurs de nos produits similaires.

Comme les droits de douane devaient se percevoir *ad valorem*, il eût été prudent d'adjoindre aux préposés de la Ferme générale chargés de la perception des droits, des hommes compétents, des négociants ou courtiers experts, qui auraient pu les renseigner sur le prix véritable des objets importés d'Angleterre. N'était-il pas hors de doute en effet que les importateurs chercheraient à profiter de l'inexpérience des préposés voyant pour la première fois entrer des marchandises jusqu'alors prohibées et n'en connaissant aucunement la valeur, et qu'ils leur soumettraient des déclarations abusivement atténuées? Il eût fallu également donner aux agents de la douane l'ordre d'user du droit d'expertise et du droit de préemption, toutes les fois qu'ils se croiraient en présence de semblables déclarations; il eût fallu mettre à leur disposition des fonds pour se rendre en pareil cas acquéreurs, au nom de l'État, des marchandises étrangères, moyennant une augmentation de 10 pour 100 sur le prix déclaré. Ces diverses précautions, indispensables pour assurer au tarif convenu son efficacité et pour empêcher que les importations n'échappassent au paiement équitable des droits *ad valorem*, furent complètement négligées. La Ferme générale y était pourtant intéressée de la manière la plus directe, mais elle avait vu de

mauvais œil l'entente commerciale avec l'Angleterre, elle s'était refusée à fournir à Dupont de Nemours, pendant la durée des négociations, les renseignements dont il aurait eu besoin, et son mauvais vouloir alla jusqu'à lui faire négliger les mesures d'exécution qu'exigeait la mise en pratique du traité de commerce. Le contrôleur général ne sut pas mieux remplir son devoir. Il ne se préoccupa pas de la diminution de recettes que la fraude allait causer à l'État; il ne songea pas que si la douane restait désarmée vis-à-vis d'elle, si elle n'était pas guidée par les instructions les plus précises, le Trésor en souffrirait et l'industrie française éprouverait une perturbation de nature à réagir sur la prospérité du pays. Les précautions à prendre pour assurer le paiement des droits *ad valorem* furent pour lui questions secondaires, indignes de son attention ; et il en résulta que le service de la douane accepta de confiance les déclarations de valeurs faites par les négociants anglais, ne s'aperçut pas de leur insuffisance ou fut impuissante à la constater régulièrement. D'énormes quantités de marchandises, valant, paraît-il, de 35 à 40 millions de livres, furent par suite importées d'Angleterre, en n'acquittant que les taxes applicables à des marchandises qui auraient valu une douzaine de millions. Dupont de Nemours et son collègue à l'intendance du commerce, Boyetet, qui a publié en 1789 un recueil très intéressant de mémoires relatifs au traité de commerce avec l'Angleterre, prétendent que dans le principe la fraude dépassait même d'ordinaire les deux tiers de la valeur. On ne tarda pas à chercher les moyens d'y remédier, mais il est incontestable que, par la faute de notre administration, l'économie du traité se trouva tout d'abord faussée au détriment de nos fabricants.

A l'inverse, nos exportations étaient soumises en Angleterre à un régime bien différent. Le ministère avait enjoint à la douane de se montrer très rigoureuse, et elle se conforma à cette injonction. Des cargaisons de vin furent repoussées

sous le prétexte que les bâtiments qui les apportaient n'avaient pas le tonnage réglementaire; des eaux-de-vie furent saisies, par le motif que les barils qui les contenaient n'avaient pas la capacité voulue; des pièces de batiste subirent le même sort, lorsqu'il n'y en avait pas cent par ballot; les carrosses ne furent admis qu'à l'état brut, les garnitures intérieures et les stores en soie étant assimilés aux soieries frappées de prohibition; les tabatières en écaille furent proscrites, tantôt parce que le carton sur lequel elles étaient montées n'était pas compris parmi les objets dont l'importation était licite, tantôt parce qu'elles étaient ornées d'un cercle en métal, d'une peinture ou d'une gravure, toutes choses non dénommées dans le traité. Ces difficultés tenaient peut-être pour partie à des excès de zèle de la part d'agents qui avaient à appliquer une nouvelle législation; mais elle n'entravèrent pas moins nos exportations.

Enfin notre gouvernement n'adopta pas une mesure qui, dans la pensée de Vergennes, aurait dû être le complément du traité de commerce avec la Grande-Bretagne. Afin de faciliter à nos manufacturiers la concurrence contre leurs rivaux d'Angleterre, le ministre des Affaires étrangères avait considéré comme essentiel, nous apprend le rapport fait en 1802 par Gérard de Rayneval, « d'affranchir notre industrie indigène des différents droits et péages auxquels elle était soumise dans la circulation intérieure, droits qui grevaient ses produits de 10 à 15 pour 100 en sus du prix de revient ». Il avait demandé au contrôleur général qu'en attendant l'abolition des droits de traite à l'intérieur, « toute marchandise de même espèce qu'une marchandise anglaise fût affranchie de tous les droits d'entrée ou de sortie d'une province à une autre et circulât librement dans tout le royaume ». Mais rien de tout cela ne fut réalisé, les traites intérieures continuèrent d'être perçues, et Vergennes étant mort au mois de février 1787, ni Calonne ni ses

successeurs ne songèrent à débarrasser notre industrie d'entraves qui gênaient ses exportations.

A raison de tous ces faits, des plaintes ne tardèrent pas à se faire entendre en France, et un mécontentement assez vif éclata dans plusieurs villes manufacturières. Nous aurons à les exposer. Mais à la fin de 1786 les imperfections du traité n'avaient pas encore apparu, et l'on se réjouissait au contraire de ce que des relations plus intimes, convenant à un temps de paix et à deux grands peuples industrieux, fussent sur le point de s'établir avec le Royaume-Uni.

CHAPITRE VIII

I. Prospérité intérieure de la France sous le ministère de Calonne. — Au mois d'août 1786, ce ministre révèle à Louis XVI la nécessité de vastes réformes financières pour combler le déficit ; il réclame l'imposition des privilégiés et la prompte convocation d'une assemblée des Notables. — Louis XVI adhère à cette proposition. — Mémoire de Calonne pour hâter la réunion des Notables. — Illusions de ce ministre sur les chances qu'avait son plan d'être adopté d'enthousiasme. — Vergennes hésite avant de se rallier à ce plan. — Motif pour lequel il finit par l'adopter. — Il ajourne à 1787 la réunion des Notables. — II. Dans l'espoir d'arrêter la baisse des fonds publics Calonne édicte, en septembre 1786, un nouvel arrêt contre l'agiotage — Il se fait prêter 70 millions par la Caisse d'escompte et lui accorde le privilège d'être, pendant trente ans, la seule banque d'émission en France. — Intervention de Calonne à la Bourse avec les fonds du Trésor; motifs qui le déterminent. — Imprudence avec laquelle il agit. — Spéculation sur les actions de la Compagnie des Indes. — *Dénonciation de l'agiotage*, par Mirabeau. — Crise à la Bourse et perte qui en résulte pour le Trésor. — III. Publication de la *Vie de Turgot*, par Condorcet. — Calonne décide Louis XVI, au mois de décembre, à convoquer l'assemblée des Notables pour le mois de janvier 1787. — Termes dans lesquels cette nouvelle est rendue publique.

I

Quelle que soit la gravité des reproches que mérite l'administration de Calonne, il faut reconnaître que le temps de son ministère a été la période la plus brillante du règne de Louis XVI. Les villes s'embellissaient, l'industrie et

l'agriculture étaient florissantes, le travail était bien rémunéré, les impôts paraissaient moins lourds, l'avenir semblait tranquille, et aucune inquiétude ne troublait le calme des esprits. Suivant la remarque de Marmontel[1], « tout le monde était content ». En effet, à voir tous ces signes extérieurs de prospérité, les dépenses auxquelles se livrait le gouvernement, les faveurs qu'il prodiguait, les masses d'argent que lui procuraient les emprunts, les Français ne pouvaient guère supposer que la ruine était imminente et que la monarchie vivait ses derniers beaux jours. Tous les hommes qui ont connu cette époque proclament les illusions auxquelles ils cédaient. « Qu'il était donc étrange, a écrit l'un d'eux[2], le spectacle qu'offrait alors la France ! Aussi longtemps qu'avait duré la guerre d'Amérique, le sort de cette guerre avait tenu les esprits en suspens, et tous les sentiments étaient venus se confondre dans un véritable patriotisme. La paix venait d'être conclue et non pas sans gloire. Le but qui avait fait entreprendre cette guerre était enfin rempli... La honte du traité de Paris était effacée, le présent semblait assuré et l'avenir ne s'offrait que sous de riantes couleurs. L'abondance régnait dans nos ports et sur nos marchés. Les capitaux affluaient à Paris, et comme si les dons du ciel avaient dû couronner ceux de la politique, les récoltes en tous genres des années 1784 et 1785 avaient été admirables. La liberté était venue s'établir au milieu de la France sans que personne l'eût appelée. On savait que les lettres de cachet, jadis si redoutables, n'étaient plus qu'un secours à quelques familles malheureuses. On écrivait, on parlait, on discutait de toutes matières... La cour péchait par la légèreté, mais elle n'en paraissait que plus aimable aux yeux de la ville et des provinces. Un air de contentement animait d'un charme nouveau nos lieux de réunion, nos sociétés de famille ; il semblait qu'on respi-

[1] *Mémoires*, II, 225.
[2] Beugnot, *Mémoires*, I, 54, 55.

rât, dans ce beau pays de France, le parfum de la félicité publique. »

Louis XVI partageait l'optimisme de ses sujets, et, n'allant pas au fond des choses, se fiant aux affirmations rassurantes de son contrôleur général, témoin de la constante bonne humeur de celui-ci, il ne cherchait pas à résister à un entraînement de dépenses qu'il ne croyait pas être au-dessus des forces du Trésor royal. Il arriva pourtant un moment où Calonne fut acculé à la nécessité de lui révéler la véritable situation. L'année 1786 était à peine écoulée à moitié, que, « pénétré de la nécessité pressante de remédier au déficit annuel[1] », convaincu, d'autre part, de l'impossibilité de recourir à de nouveaux emprunts, le ministre des finances se décida à prendre une résolution hardie.

Au mois d'août, il annonça donc à Louis XVI qu'un déficit avait existé sous ses prédécesseurs, qu'il s'était en vain efforcé de le réduire, et que ce déficit avait pris, par l'effet de circonstances plus fortes que sa volonté, une extension telle que le moment était venu d'aviser. Il ajouta que, pour soustraire le gouvernement à des embarras qui allaient croissant, qui lui enlevaient toute liberté d'action, qui affaiblissaient l'autorité royale, il fallait absolument chercher, dans le remaniement des impôts, un supplément de ressources suffisant pour mettre les recettes au niveau des dépenses. Comment rendre les impositions plus productives ? Suffisait-il d'augmenter celles qui existaient ? Calonne expliqua à Louis XVI qu'il y aurait à cela les plus graves inconvénients, que le Tiers était déjà surchargé, qu'il supportait des taxes mal réparties et d'une criante inégalité, qu'en le surtaxant encore on s'exposerait à une dangereuse impopularité, et que, pour donner aux nouveaux droits toute leur efficacité, pour qu'ils rentrassent facilement et eussent un fort rendement, sans accabler aucune classe de contri-

[1] *Requête au roi.*

buables, ils devaient avoir une base très large, ne pas comporter d'exemptions, et atteindre les privilégiés des deux premiers ordres, aussi bien que les non-privilégiés. « Ce que la situation des finances exige, lit-on dans le rapport que Calonne remit au roi le 20 août, sous le titre de *Précis d'un plan d'amélioration des finances*, le redressement des abus doit le procurer ; et c'est dans un régime plus uniforme, plus égal, plus juste, que Votre Majesté peut trouver en même temps et l'augmentation nécessaire de ses revenus, et le soulagement de ses peuples... L'égalité proportionnelle dans la répartition de l'impôt, sans qu'il puisse y être dérogé par aucun privilège, par aucune exception ni exemption quelconque, est la première de toutes les lois, le plus sûr de tous les moyens d'augmenter le revenu public, sans surcharger les peuples, et le seul secret qu'il y ait à chercher en finances. Les réclamations qui pourront s'élever ne peuvent prévaloir sur ce qu'exigent également le devoir d'une stricte justice et le bien général de l'État. » Le ministre proposa, en conséquence, à Louis XVI, d'établir, au lieu et place des vingtièmes, une contribution foncière qu'il appelait subvention territoriale, et qui serait assise avec une égalité absolue sur le revenu de toutes les terres, quelle que fût la qualité des propriétaires. Il comptait ajouter à cette contribution un impôt sur le timbre, auquel seraient de même soumises toutes les classes de contribuables, et qui frapperait surtout les plus riches, le nombre et l'importance des actes étant proportionnels à la richesse.

Ces deux mesures ne formaient qu'une partie du plan de Calonne. Celui-ci entretint en outre le roi de son projet de constituer des assemblées provinciales, lesquelles seraient électives et où n'existerait plus la division des ordres ; d'adoucir le régime de la taille et de la gabelle ; de supprimer la corvée et les traites intérieures ; de rendre libre le commerce des grains ; d'assurer le remboursement de la dette du clergé ; d'accomplir dans le budget une vingtaine de

millions d'économies, etc. C'étaient bien des réformes à la fois, mais le contrôleur général ne cacha pas à Louis XVI qu'il se proposait « de reprendre en sous-œuvre l'édifice entier, pour en prévenir la ruine ». Il ajoutait que son plan ne constituait d'ailleurs pas « une invention », et qu'il se bornait à reproduire « le résumé des vues de bien public aperçues depuis longtemps par les plus habiles administrateurs ». Toutefois, Calonne était assez perspicace pour prévoir des résistances, et la versatilité du roi n'était pas faite pour le rassurer. Il lui disait donc dans le mémoire du 20 août : « Il ne faut pour remuer et remonter la machine de l'État que l'appui d'une volonté ferme de Votre Majesté. Si, après avoir entendu et jugé, elle me l'accorde, cette volonté inébranlable sans laquelle il ne faut rien entreprendre, si elle veut bien m'en donner sa parole sacrée, je ne crains pas de garantir le succès ; et ce succès sera, Sire, le salut de votre empire, la gloire de votre règne, le bonheur de vos jours ; il vous assurera de plus en plus l'amour de vos peuples ; il vous tranquillisera à jamais sur l'état de vos finances ».

Une autre condition parut à Calonne nécessaire à la réussite de son plan de réformes : c'était de le soustraire à la critique malveillante des parlements. Pour cela, il ne vit qu'un moyen, qui était de le soumettre à l'approbation d'une assemblée des Notables. « Je supplie Votre Majesté, dit-il à la fin de son mémoire du 20 août, de regarder comme une condition vraiment essentielle de l'entreprise, une assemblée des Notables de son royaume, qu'elle présiderait elle-même, et où toutes ses vues de réformation, tous les changements qui amèneraient le nouvel ordre qu'elle jugera à propos d'établir, toutes les lois destinées à constituer le régime amélioré de son empire, seraient annoncées avec la plus importante solennité, et discutées librement en présence de Votre Majesté, assistée de tous ses conseils réunis, des grands de son royaume, des chefs

de ses cours souveraines, et des membres choisis de tous les ordres de l'État, pour être ensuite arrêtées définitivement dans cette auguste assemblée, et promulguées dans tout le royaume, sans qu'il puisse y avoir lieu à aucune réclamation. » Le contrôleur général se flattait donc de ne rencontrer auprès des Notables aucune opposition sérieuse, et de leur faire adopter ses combinaisons en vue de la disparition du déficit. Il comptait en outre sur l'appui de l'opinion publique, et il espérait que les parlements, cédant à l'entraînement général, n'oseraient pas protester. Enfin il exposa au roi qu'afin de déjouer les mauvaises volontés, il importait que le secret fût soigneusement gardé, et qu'afin de se procurer les ressources indispensables à l'acquittement des premières dépenses de 1787, l'assemblée des Notables devait être réunie le plus tôt possible, c'est-à-dire dès le mois de novembre 1786.

Avec quels sentiments Louis XVI écouta-t-il son contrôleur général ? Lui reprocha-t-il de lui avoir caché pendant trois ans l'état déplorable des finances, et de lui avoir fait tenir, dans le préambule de plusieurs édits, un langage rassurant, qui avait trompé son peuple ? Lui fit-il sentir que les vastes combinaisons dont il lui parlait n'avaient guère de chance d'être bien accueillies, venant d'un ministre qui, plus que tout autre, avait exagéré les dépenses, et qui au surplus manquait totalement de ce prestige que les hommes au pouvoir gagnent par une vie laborieuse, par le désintéressement personnel, par leur dévoûment aux grands intérêts de leur patrie ? Tout autre prince que Louis XVI, suivant l'expression d'un historien [1], « aurait chassé Calonne de sa présence ». Mais le roi de France était incapable d'une résolution énergique; il n'osa donc pas lui adresser de reproches, et la pensée ne lui vint même pas de se séparer de lui. Il n'eut pas d'ailleurs une compré-

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 469.

hension nette de la portée des réformes dont l'entretenait le contrôleur général, et on raconte qu'il lui dit : « Mais c'est du Necker que vous me donnez là ; c'est du Necker tout pur. — Sire, lui aurait répliqué Calonne, dans l'état des choses on ne peut rien offrir de mieux ». Louis XVI se trompait : ce n'est pas du Necker, c'est du Turgot qu'on lui offrait. Le programme exposé par Calonne était en effet dans ses grandes lignes emprunté aux idées de Turgot, et il touchait aux privilèges du clergé et de la noblesse avec bien plus de hardiesse que Necker n'avait cru pouvoir le faire.

Convenait-il au roi de reprendre l'expérience qui avait échoué au début de son règne ? Il ne se le demanda pas, et, comme toujours, il céda à la volonté d'autrui. De même qu'il n'avait pas cru changer de politique en remplaçant Turgot par Clugny, et Necker par Joly de Fleury, qu'il avait d'abord été partisan des doctrines réformatrices sans les comprendre, puis qu'il les avait abandonnées sans cependant y renoncer, et qu'il n'avait pas soupçonné, durant le ministère de Calonne, que les dépenses des départements ministériels dépassaient infiniment le montant des recettes normales, de même il ne distingua pas que le plan du contrôleur général l'entraînait à une nouvelle évolution, et qu'il l'exposait à entrer en lutte avec les deux ordres privilégiés. Il ne prévit pas davantage que ce plan était de nature à surexciter dans le tiers état le goût des bouleversements sociaux et la passion de la liberté, qu'il courait risque de n'être pas approuvé par l'assemblée des Notables, et que s'il était repoussé par cette assemblée, il deviendrait sans doute nécessaire de convoquer à bref délai les États généraux, convocation qui serait pour la royauté la plus grosse des aventures. Avec sa naturelle imprévoyance et son apathique timidité, il ne soupçonna rien de tout cela, et, après avoir écouté les communications de son contrôleur général, il se borna à lui demander des rapports écrits sur les pro-

jets dont il lui avait fait part, et sur l'époque la plus convenable pour la réunion des Notables, rapports au sujet desquels il prendrait l'avis du comte de Vergennes.

Calonne ne tarda pas à lui soumettre des *Observations sur l'époque à fixer pour l'exécution du projet présenté au roi.* Ce second mémoire avait surtout pour but de démontrer l'utilité qu'il y aurait à se hâter. Le ministre, en effet, « avait coûte que coûte pourvu au besoin de l'exercice courant; il avait tant bien que mal équilibré son budget; mais il ne s'était pas préoccupé de l'exercice suivant, parce qu'il comptait d'ici-là trouver à sa disposition les impôts projetés. Si cette ressource venait à faillir ou seulement à subir un retard, l'année 1787 menaçait d'offrir, comme les précédentes, une insuffisance d'actif, augmentée par la cessation du troisième vingtième. Calonne s'en effrayait à juste titre. Le point essentiel, disait-il dans ses *Observations*, et sur lequel j'ose insister aussi vivement que j'en sens le besoin, c'est de décider bientôt et de fixer l'époque de l'exécution, parce qu'en attendant toute opération demeure suspendue, toute prévision d'arrangement pour l'année prochaine est impossible, et que si les projets n'étaient point arrêtés pendant le voyage de Fontainebleau, pour pouvoir être annoncés et conclus en novembre, l'embarras serait extrême, peut-être même le mal irréparable [1] ». Il s'attachait ensuite à établir que son plan tout entier pouvait être en une fois présenté aux Notables, et accepté par eux avant la fin de 1786; puis, dans l'hypothèse où le roi voudrait ne leur soumettre que quelques-uns de ses projets, il insistait pour qu'ils fussent saisis de ceux relatifs à la subvention territoriale, à la suppression des douanes intérieures, à la transformation de la Caisse d'escompte en une banque nationale, à la prorogation des remboursements les plus prochains à la charge de l'État, et au rachat des rentes foncières. Il s'engageait à

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 122.

prendre devant les Notables l'engagement formel d'opérer des économies dans les différents services publics, et il exhortait le roi, pour le cas où il y aurait une seconde session des Notables en 1787, à annoncer dès la première « l'ensemble du plan, pour ne pas l'énerver en le morcelant, et ne pas faire perdre l'applaudissement national qu'il doit produire, lorsqu'il sera vu dans sa totalité ».

Calonne, on le voit, était enthousiaste de ses projets, et il leur attribuait un si grand mérite qu'il n'admettait pas, pour ainsi dire, qu'ils pussent être discutés. Mais supposer qu'en moins de deux mois les Notables auraient le temps de prendre connaissance de l'état des finances ; de renoncer, au nom des deux premiers ordres, à l'exemption d'impôt qui formait pour le clergé et la noblesse un antique privilège ; de reporter jusqu'aux frontières du royaume les bureaux des traites, malgré l'intérêt que certaines provinces croyaient avoir à ne pas subir le même régime douanier que le reste de la France ; de déclarer rachetables les rentes foncières, que tant de propriétaires, dont elles constituaient souvent le principal revenu, tenaient au contraire à conserver intactes ; enfin d'agrandir le rôle de la Caisse d'escompte, institution mal vue par la généralité du public, en dépit des services qu'elle rendait au commerce : supposer que tant de questions importantes seraient résolues en quelques semaines, c'était se faire illusion et méconnaître les sentiments qui poussent d'honnêtes gens, réunis en assemblée, à peser les avantages et les inconvénients des mesures qu'on leur propose. D'un autre côté, n'était-il pas vraisemblable, étant donné le caractère irrésolu de Louis XVI, que celui-ci ne se déciderait pas immédiatement à convoquer les Notables, et qu'il tâcherait du moins de gagner du temps ? Calonne connaissait trop le roi pour ne pas avoir cette crainte ; aussi mit-il dans ses *Observations* une insistance particulière à combattre un parti qu'il qualifiait de dangereux : « celui de renvoyer tout le projet à l'année prochaine,

et de se réduire à la fâcheuse nécessité de recourir encore, à la fin de celle-ci, à la ressource d'un nouvel emprunt, qui serait nécessairement très considérable, qui éprouverait sûrement beaucoup d'opposition de la part du parlement, qui donnerait lieu à des réclamations d'autant plus plausibles qu'on ne pourrait plus donner pour motifs les dettes de la guerre; qui obligerait de découvrir la vraie cause de sa nécessité, c'est-à-dire l'énorme déficit de la recette; qui ferait en conséquence une plaie irréparable au crédit, qu'on doit regarder aujourd'hui comme le soutien de toute la machine ».

Il était impossible de parler plus net et de mieux dévoiler le vide affreux du Trésor. Cependant le contrôleur général ne réussit qu'à moitié à faire partager sa manière de voir à Louis XVI et aux deux ministres qu'il dut, par ordre du roi, entretenir de ses plans : Vergennes et Miroménil.

Tous deux étaient partisans des anciennes maximes de la monarchie absolue, et l'idée de réunir une assemblée de Notables à laquelle on soumettrait les projets arrêtés par Louis XVI, comme si la volonté de celui-ci avait besoin, pour devenir loi, de l'approbation de ses sujets, cette idée ne pouvait que leur être antipathique. Ils étaient également portés à accueillir avec défiance les projets tendant à imposer le clergé et la noblesse, à créer des assemblées provinciales, à remplacer la corvée par une taxe sur la propriété, à éteindre les rentes foncières, etc. Leur première impression, en écoutant Calonne, ne fut donc pas favorable, et ils demandèrent à réfléchir. Vergennes fit rédiger, afin de s'éclairer, des mémoires sur la composition des anciennes assemblées des Notables, sur leurs résultats, et sur le point de savoir s'il convenait d'en convoquer une. L'un de ces mémoires [1], qui est particulièrement bien fait, s'attache à démontrer que la réunion d'une assemblée

[1] *Archives des Affaires étrangères*, fonds France, 1400.

de Notables serait désavantageuse pour le roi, pour les ministres et pour la nation. Il constate qu'avec le courant d'idées qui est répandu dans le royaume, dès qu'on saura que le gouvernement fait appel à des Notables, on se figurera qu'une rénovation générale de l'État doit sortir de leurs délibérations. « Mais cette assemblée durera un mois, deux mois, trois au plus, elle mourra enfin, et lorsqu'après une révolution de temps convenable, on n'en verra point sortir de résultat qui réponde par sa grandeur et son importance aux idées fantastiques et gigantesques que l'on s'en sera formées, n'est-ce pas la marche naturelle de l'esprit et du cœur humain de passer de cet enthousiasme au mépris? L'assemblée en sera couverte, la tache se répandra en quelque sorte sur ceux qui l'auront convoquée, et la pourpre royale même aura peine à en défendre le monarque. » Si, après la clôture de l'assemblée, les ministres opèrent des réformes, on ne leur en sera pas reconnaissant, car on ne manquera pas de dire que celle-ci les a inspirées; si au contraire ils n'en font pas, on s'en prendra à eux de l'avortement des espérances même les plus chimériques. Enfin l'intervention des Notables est inutile, car il appartient au gouvernement d'alléger de sa seule initiative « le faix des impositions, soit par la diminution même de la somme imposée, soit par une répartition plus égale de cette somme, soit enfin par la suppression de l'arbitraire. » La conclusion de l'auteur du mémoire est la suivante : « Que faudra-t-il faire pour réformer les abus réellement existants et reconnus, et pour parvenir par cette réforme, selon le vœu du roi, à augmenter le bonheur de son peuple? Ce qu'il faudra faire? Ce que ne pourra même tenter l'assemblée des Notables, qui n'est que consultative : exécuter. Car, encore une fois, ce ne sont ni les projets, ni les supplications, seuls objets que vous laissiez à l'assemblée, qui manquent : c'est l'exécution. Rassemblez donc vos forces chacun dans vos départements, vous que le roi a faits dépo-

sitaires de l'exercice d'une partie de ses fonctions, éclairez-vous dans le silence avec les hommes les plus habiles, élaborez vos projets d'améliorations, coordonnez-les en Conseil avec ceux de vos collègues, arrêtez-les définitivement sous les yeux du roi, et exécutez ».

Ces considérations étaient bien propres à entretenir les hésitations de Vergennes. Toutefois ce ministre était assèz clairvoyant pour se rendre compte que le conseil d'agir était plus facile à donner qu'à suivre. En effet, tout édit promulguant des réformes fiscales aurait besoin d'enregistrement : or, les parlements enregistreraient-ils des édits portant suppression de privilèges pécuniaires, répartition plus égale des impôts et accroissement des revenus de l'État ? Cette attitude patriotique et désintéressée n'était pas à attendre de leur part. Le contrôleur général dépeignit avec art l'impuissance à laquelle leur opposition réduisait le roi et ses ministres, il montra à ses deux collègues qu'il fallait leur opposer une assemblée qui fût comme l'image des trois ordres de la nation, bref il finit par leur persuader non seulement que son plan produirait pour la France et pour le gouvernement les plus heureuses conséquences, mais encore qu'il porterait un coup terrible à l'autorité des parlements, que ceux-ci n'oseraient pas entrer en lutte avec les vœux des Notables, et que le roi, une fois le déficit comblé et les recettes annuelles portées au niveau des dépenses, régnerait plus librement qu'il ne l'avait jamais fait.

Ces perpectives, surtout celle d'affaiblir les parlements[1],

[1] « L'assemblée des notables allait accueillir avec empressement les innovations qui lui seraient présentées et elle ne pouvait manquer d'être regardée comme l'organe du vœu national... Le parlement serait réduit à s'abaisser sous l'empire de l'opinion publique, ou s'il osait encore essayer quelque résistance, ses vaines clameurs, désarmées d'avance par tous les ordres de l'Etat, n'inquiéteraient plus l'autorité royale; forte du suffrage de l'élite de la nation, elle déploierait avec succès l'appareil de la toute-puissance... Tel fut le point de vue sous lequel ce projet fut présenté au roi. » (Sallier, *Annales françaises*, 39.)

séduisirent Vergennes et Miroménil, mais, à l'exemple de Louis XVI, ils ne sentirent pas le besoin de se presser. Il fut donc convenu que l'on réunirait les Notables en 1787, que, d'ici-là, afin d'éviter les objections de la reine et du baron de Breteuil, on ne communiquerait cette résolution ni à Marie-Antoinette, ni au ministre dont elle prenait le plus volontiers les avis, et on se fia à l'habileté de Calonne pour trouver des expédients financiers qui lui procurassent de l'argent. Calonne était ainsi mis dans une situation très difficile, qu'il a décrite en ces termes[1] : « Ce n'était point assez d'être vivement occupé du parti à prendre pour l'avenir : il fallait l'être encore plus de celui qu'exigeait le présent, et surtout ne laisser paraître ni le travail de l'un ni l'inquiétude de l'autre. Il était également important que le déficit ne fût pas connu avant le moment marqué pour le découvrir, et que le danger de l'intervalle à franchir jusqu'à ce moment ne pût pas être aperçu. J'étais donc obligé de cacher sans cesse, sous des dehors tranquilles et sereins, les anxiétés qui me tourmentaient intérieurement ; je devais préférer le reproche même de dissipation au soupçon de l'embarras ». Jusqu'au bout il entendait rester fidèle à sa politique financière, consistant à dépenser beaucoup afin de faire croire que le Trésor était riche.

II

Les fonds pourtant lui manquaient. Comment allait-il pourvoir aux paiements les plus rapprochés ? L'emprunt de décembre 1785 se plaçait avec une peine extrême, les acheteurs ne se présentaient que lentement, et au lieu de

Et Sallier ajoute en note : « Ce que je dis là n'est pas une simple présomption fondée sur la vraisemblance ; c'est un fait positif que j'ai su dans le temps même d'un ministre d'Etat, mon parent ».

[1] *Requête au roi*, 105.

chercher la cause de leur peu d'empressement dans la défiance que ses gaspillages inspiraient aux capitalistes, le ministre en rendit responsables les spéculateurs à la Bourse. Il est de fait que, malgré les édits de l'année précédente, l'agiotage avait recommencé avec plus d'ardeur que jamais. « On voit recommencer depuis peu, remarquait Bachaumont, les mêmes manœuvres proscrites, il n'y a pas un an, parmi les joueurs en finances. Dans le jardin du Palais Royal, dans le Camp des Tartares (on appelle ainsi l'emplacement où sont les baraques de bois, à cause que c'était cet hiver le rendez-vous de tous les escrocs, filous, mauvais sujets, dont abonde cette capitale), dans les cafés et jusque dans les clubs, on ne rencontre que des pelotons de banquiers, négociants, courtiers, agioteurs de toutes professions, qui font des marchés, des spéculations, des paris de cette espèce : cette frénésie agite les gens les moins faits par leur état pour s'en mêler. On cite entre autres l'abbé d'Espagnac, prêtre, chanoine de l'église de Paris, prédicateur, homme de lettres, qui en peu de temps a gagné 1,500,000 livres[1] ». Calonne pensa qu'en gênant les opérations des spéculateurs, il les déciderait peut-être à délaisser les autres titres au profit des effets royaux. En conséquence il résolut de renforcer les dispositions adoptées antérieurement, et, par un arrêt du Conseil en date du 22 septembre 1786, il ordonna « qu'il ne pût être fait à l'avenir aucun marché d'effets royaux ou autres effets publics ayant cours à la Bourse, pour être

[1] *Mémoires secrets*, XXXII, 92. — Un mémoire manuscrit, qui existe aux *Archives du ministère des Affaires étrangères* (fonds France, 1400), fait connaître qu'au 10 juillet 1786 les actions de la Compagnie des Indes avaient, sur le mois précédent, baissé de 1,410 livres à 1,350, celles de la Caisse d'escompte de 8,000 livres à 7,700, celles de la Compagnie des eaux de 3,980 livres à 3,525, et il attribue cette baisse aux spéculations des administrateurs de la Compagnie des Indes, qui, ayant besoin d'augmenter leur capital, avaient, au mois de février précédent, fait monter leurs actions de 1,100 livres jusqu'à 2,000 livres, puis avaient créé 20,000 actions nouvelles. Les hauts cours pratiqués sur les titres de leur société n'avaient pas pu se maintenir, et leur baisse avait entraîné le reste du marché.

livrés à un terme plus éloigné que celui de deux mois à compter du jour de sa date » ; il prescrivit aux agents de change d'inscrire sur leurs registres, à leur date véritable, toutes les négociations par eux effectuées ; et il évoqua devant le Conseil du roi « la connaissance des contestations nées et à naître au sujet des marchés à terme et compromis d'effets royaux ou autres ». Mais ces prescriptions entraveraient-elles mieux l'agiotage que celles qui les avaient précédées ? Calonne paraissait en douter, car, dans le préambule de l'arrêt, il s'était exprimé ainsi : « Quelle que puisse être l'efficacité de cette nouvelle mesure pour arrêter le cours des spéculations désordonnées qui font gémir les gens sensés, Sa Majesté doit compter encore plus sur l'impression salutaire que fera sans doute sur tous les esprits le témoignage public du mécontentement qu'elle aurait de la conduite de ceux qui continueraient de s'y livrer ». Pour que le rédacteur de l'ordonnance du 22 septembre 1786 avouât qu'il comptait plus sur la crainte des spéculateurs de mécontenter le roi en continuant leurs jeux de Bourse, que sur les précautions prises par l'ordonnance elle-même, il fallait qu'il considérât celle-ci comme une œuvre vaine, et l'agiotage comme un mal impossible à détruire.

Le considérait-il d'ailleurs comme un mal, et avait-il sérieusement envie de le refréner ? Si telle était son intention au mois de septembre 1786, elle ne tarda pas à se modifier du tout au tout. On approchait de la fin de l'année ; l'assemblée des Notables n'était pas encore convoquée et il n'y avait à attendre de ressources ni d'une augmentation d'impôts, ni de l'émission d'un emprunt public. Dans ces conditions, Calonne, oubliant l'arrêt du Conseil de 1783, dans lequel il avait cependant affirmé la nécessité de laisser à la Caisse d'escompte une complète indépendance à l'égard du Trésor, ne vit d'autre moyen d'avoir de l'argent que de s'en faire prêter d'une façon détournée par cet établissement ; et, d'autre part, comme une baisse se produisait sur

les cours des valeurs d'État, il prit le parti, lui qui avait proscrit les marchés à terme, de se livrer à un vaste ensemble de spéculations pour le compte et aux frais du Trésor.

En ce qui concerne la Caisse d'escompte, la combinaison qu'il adopta fut de l'autoriser, ou plutôt de la contraindre, à augmenter son capital et à verser au contrôle général, « comme cautionnement des engagements de la Caisse envers le public », la totalité du montant des nouvelles actions. Agir de la sorte, c'était, sous une autre forme, renouveler la faute qu'avait commise d'Ormesson en 1783, lorsque ce ministre s'était fait consentir par cette société un prêt à la suite duquel elle avait failli sombrer; c'était appauvrir la Caisse, car les sommes qu'elle allait déposer au Trésor seraient soustraites à sa libre disposition, elle ne pourrait s'en servir pour accroître le chiffre de ses affaires, elle en tirerait un intérêt moindre que si elle était en mesure de les faire fructifier dans ses opérations de banque, et elle n'en aurait pas moins à rémunérer à l'avenir un capital beaucoup plus élevé que par le passé. En outre, sa solvabilité dépendrait dorénavant d'une façon très intime de la solvabilité de l'État. Les administrateurs de la Caisse d'escompte auraient donc dû repousser avec énergie la combinaison ministérielle. En 1786 leur établissement avait escompté pour plus de 500 millions d'effets, et il était évident que le prêt fait à l'État, tout en triplant le fonds social, n'amènerait aucun développement dans le chiffre des escomptes. Cependant ils cédèrent à Calonne comme ils avaient cédé à d'Ormesson : ils consentirent à créer 20,000 actions nouvelles, chacune de 4,000 livres, et à avancer à l'État, moyennant un intérêt de 5 pour 100, une somme de 70 millions. Par suite, le capital de la société se trouva porté à 100 millions, dont 30 millions seulement pouvaient servir aux opérations commerciales. En compensation de son avance au Trésor, la Caisse obtint le privilège

d'être pendant trente ans la seule banque d'émission qui fonctionnerait en France, et d'augmenter sa circulation de billets (Arrêt du Conseil du 18 février 1787). Le droit attribué à la Caisse d'escompte de pouvoir seule, pendant trente ans, émettre des billets de banque constituait pour cet établissement un avantage considérable, et il était légitime que l'État ne le conférât à la Caisse que moyennant finance. Mais les actionnaires et le public n'y attachèrent pas beaucoup d'importance, attendu que la Caisse d'escompte était en fait l'unique banque dont les billets circulassent, et que la création d'une banque rivale ne paraissait pas probable. Ils s'inquiétèrent au contraire de la grosseur du prêt qu'elle faisait à l'État, et ils virent un grand danger à ce qu'elle liât pour ainsi dire son sort à celui du Trésor. Les actions, qui en octobre 1786 dépassaient le cours de 7,700 livres baissèrent donc sensiblement, et quelques déposants retirèrent leurs fonds. Toutefois ces mauvaises dispositions ne durèrent pas. La Caisse d'escompte jouissait d'un crédit si bien assis que les nouvelles actions trouvèrent preneurs ; elle avança au Trésor les 70 millions provenant de leur création, et cette première opération de Calonne réussit aussi bien qu'il pouvait l'espérer.

Ses manœuvres de Bourse eurent au contraire le plus mauvais succès. Il essaya plus tard de les justifier. A cet effet, il commence par rappeler, dans sa *Requête au roi*, que toutes les valeurs avaient subi, depuis le mois d'octobre 1786, une baisse inquiétante, puis il ajoute : « Dans le même temps, des malheurs arrivés à plusieurs maisons de banque, de commerce et de finance, avaient fait une sensation nuisible au crédit général. Votre Majesté en aperçut d'elle-même les effets. Elle sentit de quelle conséquence il était d'en arrêter les suites et de s'occuper plus que jamais du crédit de la place, au moment où elle avait résolu de dévoiler l'état de ses finances à la nation, et dès lors à toute l'Europe... Elle s'expliqua sur la nécessité de

prévenir le mauvais effet que la moindre apparence de discrédit pouvait produire sur l'étranger, d'une manière absolument conforme aux réflexions que M. le comte de Vergennes venait de me faire faire sur le même sujet. J'en étais d'autant plus pénétré que j'avais plus de raisons de prévoir que les efforts des parieurs à la baisse seraient soutenus par ceux de l'intrigue, qui toujours saisit avidement lès moments de crise, et nourrit ses espérances des malheurs publics. Je pris la liberté de joindre cette observation à toutes celles que Votre Majesté avait faites d'elle-même; j'ajoutais que, quoiqu'en général il ne me parût pas à propos que le gouvernement voulût diriger et forcer le cours des effets publics, et que jusque-là j'eusse toujours été fort éloigné de rien proposer dans cette vue, je croyais qu'en cette occasion extraordinaire, et vraiment digne d'une grande attention, il était indispensable de prendre quelques mesures pour contrebalancer les manœuvres de l'agiotage et soutenir le crédit de la place. Votre Majesté me témoigna l'approuver, pourvu néanmoins que ce fût par des voies indirectes et ignorées... L'exemple d'une nation (l'Angleterre), qui en bien des choses, et surtout en ce qui concerne le crédit, peut servir de modèle, prouve assez qu'un gouvernement sage doit se tenir en mesure de pouvoir soutenir par voies secrètes et indirectes le cours des fonds publics, quand le moment l'exige, et faire au besoin des sacrifices pour le relever ». Cette théorie est, paraît-il, séduisante pour les ministres des finances, car plusieurs ont en ce siècle suivi l'exemple qui leur avait été donné du temps de Louis XVI. Il est possible en effet que dans certains cas une intervention officielle à la Bourse soit jusqu'à un certain point justifiable; mais combien elle doit être alors discrète, surveillée de près et conduite avec discernement! Or, celle de Calonne fut aussi mal menée qu'imprudemment conçue.

Le contrôleur général, frappé de ce que l'agiotage se por-

tait presque exclusivement sur les actions de la Compagnie des Indes et sur celles de la Compagnie des eaux de Paris, en conclut, sans plus de réflexions, que si l'État se mettait à spéculer sur ces valeurs, il aurait d'autant plus de chances de réaliser des bénéfices, qu'il serait un gros joueur. On aurait compris qu'il tâchât d'attirer l'attention des spéculateurs sur les rentes et autres effets royaux, qu'il en soutînt secrètement les cours, et qu'afin d'imprimer une impulsion au crédit de l'État il consentît momentanément à un sacrifice qui eût été vite compensé par la hausse des fonds publics. Mais il ne raisonna pas ainsi, et sans essayer de changer les préférences de la spéculation, il abandonna à deux bandes d'agioteurs le soin de faire, l'une des achats d'actions de la Compagnie des Indes, l'autre des achats d'actions de la Compagnie des eaux. « Je conçus, a-t-il écrit plus tard, qu'on pourrait se servir utilement de ceux des spéculateurs qui s'étaient déclarés avec le plus de constance pour la hausse des effets. » Se confier ainsi à des agioteurs, simplement parce qu'ils avaient joué à la hausse, c'était une première imprudence ; une seconde, et plus grave, consista à ne pas leur imposer une surveillance sévère, à ne pas leur donner d'instructions précises, et à ne pas leur enjoindre de tenir le ministre au courant de leurs opérations. Bref, après leur avoir remis 11 millions et demi en assignations payables dans les derniers mois de 1787, Calonne les laissa libres d'acheter ou de vendre, suivant ce que leur conseillerait leur sagacité. La seule précaution qu'il prit, fut de leur prescrire de restituer les assignations un mois avant leur échéance ; mais c'était là une précaution illusoire, car les agioteurs du contrôle général ayant reçu la permission de les déposer en gage chez les banquiers, afin qu'elles servissent de « couverture » à ceux-ci et les déterminassent à leur prêter l'argent dont ils auraient besoin, il était manifeste que si leurs jeux de Bourse tournaient mal, les assignations devraient être abandonnées aux banquiers pour couvrir les pertes. Les

intermédiaires auxquels Calonne s'était adressé se sentant ainsi livrés à eux-mêmes et soutenus par le Trésor, voulurent faire grand. Ils achetèrent à terme une masse d'actions de la Compagnie des Indes, et à la fin du mois de décembre ils se trouvèrent propriétaires de 32,500 actions[1], dont ils n'avaient pas, bien entendu, l'intention de prendre livraison ni le moyen d'acquitter le prix.

Or, il y avait alors sur la place de Paris un spéculateur plus audacieux qu'eux : il portait l'habit ecclésiastique et se nommait l'abbé d'Espagnac. Il leur avait vendu la plupart des titres par eux acquis, et, voyant leur embarras, il leur proposa de leur en racheter à terme la totalité. Ils s'empressèrent d'y consentir et lui rétrocédèrent, à 1,500 livres chaque, leurs 32,500 actions. Mais d'Espagnac ne voulait ni ne pouvait les garder, et son but était de réaliser un bénéfice énorme, au détriment des vendeurs qui s'étaient engagés à livrer des titres qu'ils ne possédaient pas. La manœuvre réussit d'abord, et les vendeurs à découvert eurent à lui payer de très grosses sommes. En vain ceux-ci tentèrent un appel au gouvernement et à l'opinion publique, et répandirent une savante consultation signée par un des plus éloquents avocats de l'époque, par Tronçon-Ducoudray, afin de prouver que les marchés qui les ruinaient devaient être annulés comme contraires aux récents édits sur la répression de l'agiotage. Le ministère se garda de poursuivre les joueurs à la hausse, et l'abbé d'Espagnac se fit de plus en plus acheteur d'actions de la Compagnie des Indes ; bientôt ses achats dépassèrent de près de dix mille le nombre des actions existant entre les mains du public. Il était de la sorte maître du marché, et il pouvait imposer des conditions aussi dures qu'il voudrait à tous ceux qui avaient impru-

[1] Le nombre des actions de cette société avait été, peu de mois auparavant, porté à 40,000, mais il n'y en avait que 37,000 en circulation, attendu que 3,000, appartenant aux administrateurs, étaient déposées dans la caisse de la compagnie.

demment promis de livrer des titres qu'ils n'avaient pas. Une émotion générale s'empara alors du monde des spéculateurs, la plupart se sentirent menacés de ruine, et on s'attendit à une crise intense pour la liquidation de la fin de mars.

Les agents du contrôle général et le ministre des finances lui-même commençaient à craindre de se trouver compromis, quand la publication d'une brochure du comte de Mirabeau vint encore compliquer pour eux la situation. Mirabeau était récemment revenu de Berlin, il avait adressé des demandes d'argent à Calonne, et celui-ci les avait éludées. Afin de se venger de cet accueil dédaigneux, et de montrer, suivant l'expression d'une de ses lettres, que « s'il était bon à prendre, il n'était pas bon à laisser [1] », il avait composé un virulent pamphlet, sous le titre de *Dénonciation de l'agiotage*, et il le livra à la publicité dans les premiers jours de mars 1787. Il y dépeignait l'excès de la spéculation comme un fléau dangereux pour l'État, et comme une cause prochaine de banqueroute ; il ne demandait pas que l'on punît les agioteurs, il insistait au contraire pour que l'on respectât la liberté des conventions [2], et blâmait les arrêts du Conseil qui avaient défendu les marchés à prime ; mais il n'avait pas de termes assez sévères pour vouer à une réprobation méritée les hommes que la soif d'un gain illicite poussait à corrompre leurs concitoyens et à ébranler la fortune publique comme les fortunes privées. Il nommait les chefs de l'agiotage : d'Espagnac, le comte de Senef, Pyron, Baroud, Lalaune, Saint-Didier, etc., et

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, III, 649.

[2] « Faut-il proscrire, disait-il, tout agiotage et sévir contre les conventions libres ? Non, pas même quand les conventions sont nuisibles aux contractants, car leur liberté est plus importante encore que leurs richesses. Mais il faut appeler les lumières, les livres, la liberté de la presse, seuls remèdes infaillibles de ces funestes maux. Il ne faut pas de punition légale contre ceux qui s'abandonneraient à la passion du jeu ; il faut seulement conduire l'opinion publique à décerner contre eux la punition qui n'est jamais bravée, celle du mépris universel. »

déclamait contre eux ; il disait que l'accaparement des actions de la Compagnie des Indes était « le plan d'escroquerie le plus audacieux et le plus extravagant qui eût jamais été formé », que c'était « une association comparable à celle que l'obscurité des forêts dérobe aux passants » ; il se demandait comment cette bande, « qu'une main invisible semble protéger », pouvait « exécuter des opérations tout à la fois aussi immenses et aussi scandaleuses », et d'où pouvaient « lui venir les secours ». Il attaquait la Caisse d'escompte, l'accusant d'avoir méconnu « l'esprit de son institution », d'avoir contrevenu à ses statuts afin d'enfler ses dividendes, et d'avoir multiplié « ce fatal papier de circulation, source de tous nos maux ». Il prétendait d'ailleurs que les sociétés par actions devaient, dans l'intérêt général, être toutes assujetties « à un régime rigoureux ». Enfin il ne craignait pas de lancer des traits contre Calonne, contre sa prodigalité et sa complaisance pour les solliciteurs, et il ménageait encore moins Necker, coupable, suivant lui, d'avoir abusé des emprunts et d'avoir ainsi surexcité l'agiotage.

Écrite d'un style alerte et emporté, divulguant des manœuvres odieuses, et pleine de personnalités, la brochure de Mirabeau obtint de suite un grand succès, que ne purent interrompre ni les saisies pratiquées chez les libraires, ni une lettre de cachet lancée contre Mirabeau, ni des ordres d'exil remis à d'Espagnac et à trois des principaux agioteurs, Senef, Pyron et Baroud [1]. Elle eut pour

[1] Mirabeau ne fut pas arrêté : Calonne l'avait fait avertir par leur ami commun, l'abbé de Périgord, de la mesure qui allait être prise contre lui, et il ne fut pas sérieusement recherché par la police. Moins d'un mois après, il recevait même l'autorisation de rentrer à Paris. Quant aux spéculateurs menacés d'exil, les banquiers trouvèrent que leur présence était nécessaire aux arrangements qu'il fallait prendre avant la liquidation, et ils adressèrent une pétition au contrôleur général pour qu'on ne les éloignât pas de Paris. Seul l'abbé d'Espagnac fut, pour la forme, obligé de se retirer pendant quelque temps à Montargis.

conséquence de redoubler l'émotion des gens d'affaires, et d'inquiéter le gouvernement sur les suites de la spéculation insensée dans laquelle il s'était laissé entraîner. Les chefs des maisons de banque de la capitale prévinrent Calonne que, s'il ne venait pas au secours de la place, elle était à la veille d'être désorganisée par une crise qui occasionnerait faillites sur faillites. Le ministre put voir alors combien il avait été mal inspiré en intervenant à la Bourse ; en tout cas, il résolut de réparer, autant que possible, le mal qu'il avait fait. Il accepta donc, pour le compte du Trésor, tous les marchés de l'abbé d'Espagnac, il donna l'ordre de ne pas exécuter les vendeurs à découvert, et de procéder peu à peu à la revente des actions de la Compagnie des Indes ; il fournit 6 millions pour parer aux pertes les plus immédiates, et il eut à avancer 6 autres millions à des banquiers, afin de faciliter l'acquittement d'effets de commerce venant à échéance, et auxquels les accepteurs ou les signataires étaient hors d'état de faire honneur. Enfin il chargea une commission d'évaluer l'indemnité due à d'Espagnac, et cette indemnité fut fixée à 4,045,000 livres, pour 45,653 actions cédées à l'État [1]. S'il est vrai qu'une entreprise doit être jugée par ses résultats, les spéculations de Calonne, qui coûtèrent au Trésor une somme que le premier bureau des Notables, présidé par *Monsieur*, évalua à 14,600,000 livres, et qui en réalité paraît avoir notablement dépassé ce chiffre, ne peuvent en vérité être jugées avec trop de sévérité.

III

Afin de ne pas interrompre le récit des manœuvres financières du contrôleur général, nous avons empiété sur les

[1] De Loménie, *Les Mirabeau*, III, 665.

événements de l'année 1787. Il nous faut maintenant revenir en arrière.

Malgré la réponse dilatoire qui lui avait été faite par le roi, lorsqu'il lui avait soumis au mois d'août son projet de de réunir une assemblée des Notables, Calonne tenait essentiellement à ce projet. Un ouvrage qui parut dans le courant de l'automne, ne fit que redoubler son désir de mener à bien le plan qu'il avait conçu. Ce plan, en effet, s'inspirait des idées de Turgot. Or, Condorcet publia une *Vie de Turgot*, dans laquelle il louait ce ministre d'avoir aboli la corvée, amélioré le régime de la taille, accordé la liberté du commerce des grains, songé à doter la France d'assemblées provinciales, projeté la suppression des impôts indirects les plus onéreux et affirmé que l'impôt le plus juste serait celui qui atteindrait le produit net de la terre, sans distinction entre les propriétaires nobles, ecclésiastiques ou roturiers[1]. Comme toutes ces réformes étaient au nombre de

[1] Le marquis de Condorcet était, en économie politique, un fidèle adepte de la doctrine physiocratique. A l'exemple de ses maîtres, il soutient dans son livre des propositions dont le succès devait bouleverser la société de son temps. Ainsi il écrit : « La justice semble exiger que chacun contribue au service public à proportion de ce dont la force publique lui assure la jouissance ». — « La propriété des fondations n'existe que par le consentement de l'autorité, et le droit de les réformer ou de les détruire, lorsqu'elles deviennent inutiles ou dangereuses, est une condition nécessaire de ce consentement. L'idée de tout établissement perpétuel renferme nécessairement celle d'un pouvoir qui ait le droit de le changer : ainsi la nation seule est le véritable propriétaire des biens qui appartiennent à ces fondations, et qui n'ont été donnés que par elle et pour elle. » — « Il est aisé de voir que la suppression des ecclésiastiques ou religieux des deux sexes absolument inutiles à l'instruction du peuple et au service des paroisses, rendrait successivement à la nation des biens immenses, dont la vente, en ranimant la culture, en augmentant le nombre des citoyens propriétaires, servirait à payer une partie de la dette publique. » — « Loin qu'un privilége puisse être une propriété, aucune puissance législative, celle même qui, exercée par le peuple en corps, semblerait avoir une autorité plus étendue, ne peut prétendre au droit de faire une loi irrévocable et de former avec quelques-uns des membres de l'Etat une convention qu'elle ne puisse jamais rompre. » (23, 88, 137, 159.) — Dans d'autres parties de son ouvrage, Condorcet réclamait la constitution d'assemblées provinciales et d'une assemblée nationale, dont les membres auraient été élus par les propriétaires sans distinction d'ordre, la

celles que Calonne se proposait de faire adopter par les Notables, l'espoir de réussir là où Turgot avait échoué, de se poser ainsi en grand ministre et d'être l'inspirateur d'une vraie rénovation sociale, séduisit de plus en plus son esprit.

Vers le milieu du mois de décembre, il déploya beaucoup d'insistance pour convaincre Louis XVI, Vergennes et Miroménil. Il leur avoua qu'il était à bout de ressources et que l'insuffisance des recettes compromettrait la sûreté de l'État, si l'on ne trouvait pas le moyen d'y parer promptement ; il leur fit craindre que les parlements n'adoptassent des remontrances, s'il était obligé de soumettre à leur enregistrement des édits conformes aux projets qu'il avait conçus ; par contre il leur vanta la docilité dont feraient preuve les Notables, l'empressement avec lequel ils accueilleraient son plan, et il en conclut que les parlements n'oseraient élever aucune réclamation contre les réformes fiscales consenties par l'assemblée des Notables. D'après lui, l'intervention de cette assemblée aurait donc pour effet certain de diminuer l'autorité des corps de magistrature. Ces diverses considérations déterminèrent enfin Louis XVI et Vergennes à se rendre à ses vues, et, dans un conseil qui fut tenu le 29 décembre 1786, le roi fit connaître son intention de réunir un mois plus tard une assemblée de Notables. La reine et les ministres qui n'étaient pas dans le secret des délibérations antérieures furent frappés d'étonnement, mais n'eurent qu'à s'incliner, car la résolution du roi était formelle. Quant au public, voici en quels termes le *Journal de Paris*, du 31 décembre, insérant une note communiquée par le contrôleur

liberté de la presse, la suppression des dîmes et l'attribution au clergé de traitements suffisants pour assurer la décence du culte, ainsi que l'entretien de la milice ecclésiastique ; il proclamait la supériorité des gouvernements monarchiques sur les gouvernements républicains, et celle du dix-huitième siècle sur ceux qui l'avaient précédé ; il déclarait croire à la perfectibilité indéfinie de l'homme et à la réunion des peuples de l'Europe dans une vaste confédération. — Telles étaient les croyances et les aspirations des Français les plus éclairés, trois ans à peine avant la Révolution.

général, lui apprit le mémorable événement sur le point de s'accomplir :

« La résolution que le roi a prise de communiquer à une assemblée de Notables de son royaume les grandes vues dont Sa Majesté s'occupe pour le bien de son État et le soulagement de ses sujets, ne peut qu'être universellement applaudie. La nation verra avec transport que son souverain daigne s'approcher d'elle et s'unir de plus en plus avec elle. Rien n'est plus capable de porter jusqu'à l'enthousiasme les sentiments dont elle est déjà pénétrée. Rien ne peut donner plus de ressort au patriotisme.... On ne sait pas encore quels seront les objets qui seront traités dans celle qui doit s'ouvrir le 29 janvier prochain. Mais on ne peut pas douter qu'elle ne doive s'occuper des objets les plus importants et les plus utiles pour le soulagement des peuples, Sa Majesté l'ayant elle-même annoncé. Tout autorise à s'en promettre les meilleurs résultats : jamais nouvelle n'excita un plus grand intérêt avec plus de raison. On dit que la liste est d'environ 140 personnes, choisies parmi les plus qualifiées et les plus éclairées du clergé, de la noblesse, de la magistrature et des principales villes : les présidents et procureurs généraux des cours souveraines y seront convoqués. »

La confiance qui animait l'auteur de cette note éclate à chaque mot. On remarquera du reste l'habileté avec laquelle elle était rédigée. En n'indiquant pas les objets sur lesquels porteraient les délibérations des Notables, et en annonçant la présentation de projets aussi utiles à l'État qu'au soulagement des peuples, elle excitait au plus haut point l'attention publique. D'un autre côté, la promesse que les chefs des cours souveraines et de nombreux magistrats siégeraient dans l'assemblée des Notables, avait pour but de concilier au gouvernement la faveur de toutes les classes de la population, habituées à considérer les parlements comme leurs défenseurs contre les entreprises du pouvoir. Il y avait plus

d'un siècle et demi que la royauté n'avait pas convoqué d'assemblée semblable. La collaboration qu'elle demandait aux Notables n'était-elle pas le signe d'une ère nouvelle, de relations plus intimes et plus fréquentes qui s'établiraient à l'avenir entre le dépositaire de l'autorité royale et la nation? Qu'ils envisageassent ou non cette hypothèse, Louis XVI et Calonne étaient dans la joie. Le ministre se croyait sûr de jouer un grand rôle et d'être soutenu par le roi contre les intrigues et les résistances possibles. Le roi, fort de ses bonnes intentions, aimait à se rappeler l'exemple d'Henri IV, qui lui aussi avait réuni une assemblée de Notables. « Le lendemain du jour où la convocation des Notables fut rendue publique, il écrivit au contrôleur général : Je n'ai pas dormi de cette nuit, mais c'était de plaisir[1]. » Pauvre prince! à partir de ce jour il n'allait plus avoir de repos : la Révolution commençait.

[1] Wéber, *Mémoires*, 94.

CHAPITRE IX

I. Surprise causée par la convocation de l'assemblée des Notables. On apprend qu'elle est réunie pour voter des augmentations d'impôts, et immédiatement on l'attaque. — Opinion de Bailly, de La Fayette, de Mirabeau, sur l'importance de son rôle. — Imprudence de la note publiée par Calonne pour vanter l'excellente situation des finances. — Le contrôleur général ne prend aucune mesure pour assurer à ses projets l'appui de la majorité de l'assemblée. — Pourquoi celle-ci ne se compose que de représentants des ordres privilégiés et des parlements. — L'ouverture de l'assemblée est retardée et l'opposition contre Calonne grandit. — Confiance de celui-ci, malgré le mauvais vouloir des autres ministres à son égard. — Les mémoires à soumettre aux Notables sont rédigés au dernier moment. — II. Harangue du roi à l'ouverture de l'assemblée des Notables. — Dans son discours, Calonne fait l'historique du déficit et dénonce les privilèges pécuniaires. — Il se plaint de l'inégalité des vingtièmes, et propose l'établissement d'une subvention territoriale qui frappera toutes les propriétés sans exception. — Cet impôt n'aurait pas pu procurer l'augmentation immédiate des ressources de l'État. — Mauvais effet produit sur les Notables par le discours de Calonne. — L'annonce d'un déficit considérable surprend et irrite la nation. — III. Le projet sur les assemblées provinciales tend à détruire la distinction des ordres. — Le système des impôts est critiqué dans le mémoire sur l'imposition territoriale. — Vices du mode de perception en nature proposé pour cette imposition. — Soulagements promis aux taillables et aux corvéables. — Craintes inspirées aux deux premiers ordres par le projet sur le remboursement des dettes du clergé. — IV. Objections faites par les Notables au projet sur les assemblées provinciales et à celui sur la subvention territoriale. — Calonne leur transmet en vain un ordre du roi d'avoir à les voter. — Il cherche inutilement à s'entendre avec les chefs du clergé. — Conférence du 2 mars, dans laquelle il porte le déficit à 113 millions et refuse de produire les états qui le justifieraient. — L'opposition des

Notables leur vaut de grands applaudissements. — Ils repoussent le projet sur la subvention territoriale. — Ils protestent contre un discours dans lequel Calonne avait prétendu qu'ils adhéraient à ses vues. — Diverses améliorations fiscales sont proposées par le ministre. — Objections aux projets modificatifs des droits de traite et de gabelle. — Calonne publie ses mémoires et discours et se livre à de vives attaques contre les Notables. — Ceux-ci déclarent n'avoir pour but que de protéger la nation contre l'augmentation des impôts. — Divisions dans le ministère. — A la demande de Calonne, Louis XVI destitue Miroménil, mais le même jour il destitue Calonne. — La chute de ce dernier a été la juste conséquence des fautes par lui commises.

I

« Un événement très inattendu vient de frapper tous les esprits », écrivait, à la date du 1er janvier 1787, l'ambassadeur de Suède au roi Gustave III[1]. Le sentiment de la surprise fut, en effet, celui que causa partout la nouvelle de la prochaine réunion d'une assemblée de Notables. On ne sut d'abord pas quel motif puissant avait déterminé le roi à prendre un parti aussi extraordinaire. Puis on se demanda quels objets seraient soumis aux délibérations des Notables, et quels seraient leurs pouvoirs.

On ne tarda pas à être fixé sur ces deux points, par les termes mêmes dans lesquels étaient rédigées les lettres de convocation adressées aux membres de l'assemblée. Ces lettres, dont le texte fut attentivement analysé, étaient ainsi conçues : « Ayant résolu de communiquer à une assemblée de diverses conditions de notre royaume les vues que nous avons pour le soulagement de nos peuples, l'ordre de nos finances et la réformation de plusieurs abus, notre intention est que vous vous rendiez à Versailles pour le 29 du mois de janvier 1787, jour auquel nous avons fixé l'ouverture de ladite assemblée, pour y assister et y entendre ce qui sera proposé de notre part, et nous sommes assuré que vous y

[1] De Staël-Holstein, *Corresp. diplomatique*, 35.

donnerez de nouvelles preuves de votre fidélité et de votre zèle pour notre service ». Ainsi les Notables étaient prévenus que le gouvernement les entretiendrait de questions d'impôts et de la réforme de certains abus, mais qu'il comptait sur leur assentiment à tous les projets qu'il leur communiquerait. On en conclut immédiatement que l'assemblée serait privée de toute indépendance. « Les Notables, écrivait un journaliste, ne sont ni la nation, ni les représentants de la nation, comme le disent les sots ; c'est un supplément au Conseil : ils n'ont que voix consultative. Le roi peut leur ordonner tout ce qu'il veut, et ils ne peuvent résister à rien [1] ». On comprit que le vrai but de leur réunion était de donner une apparence de consentement public à la création de nouvelles ressources pour le Trésor [2] ; et aussitôt on leur dénia le droit de consentir à à aucune imposition, attendu qu'ils ne devaient leur nomination qu'au choix du souverain et qu'ils ne tenaient pas leurs pouvoirs de la nation ; on souhaita ouvertement l'échec de l'assemblée, et on se mit de toutes parts à la dénigrer. Un jour on racontait qu'on avait trouvé affiché à la porte de M. de Calonne le placard suivant : « Vous êtes averti que M. le contrôleur général a levé une nouvelle troupe de comédiens, qui commenceront à jouer à Versailles devant la cour, le lundi 29 de ce mois. Ils donneront

[1] Mallet du Pan, *Mém. et corresp.*, I, 139.

[2] Les *Mémoires secrets* parlent des « premières impressions de terreur » causées par « l'annonce d'une assemblée qui ne peut guère avoir lieu sous un monarque absolu et des ministres despotiques, que dans une crise désastreuse à laquelle ils ne savent quel remède apporter ». (Bachaumont, XXXIV, 63.) — A la date du 20 janvier, le comte de Mercy mandait au premier ministre de la cour de Vienne : « Il serait assez difficile de prévoir à quoi aboutira tout cet appareil, assez inutile s'il n'avait pour objet que le rétablissement de l'ordre, et peut-être embarrassant, ou pour le moins ridicule, si une affiche aussi marquée se réduit à quelques petits moyens de se procurer de l'argent, seul et unique but vraisemblable de tout ce qui se fait aujourd'hui... Je fais ce qu'il m'est possible pour engager la reine à ne point perdre l'équilibre dans une conjoncture dont l'intrigue et la perfidie formeront les principaux ressorts. » (*Corresp. avec Joseph II*, I, 68.)

pour grande pièce : *Les Fausses Confidences*, et pour petite : *Le Consentement forcé*. Elles seront suivies d'un ballet-pantomime allégorique, de la composition de M. de Calonne, intitulé : *Le Tonneau des Danaïdes* ». Un autre jour on riait de l'aventure arrivée à une marchande de jouets d'enfant : elle se plaignait de ne pas trouver à vendre des pantins qui branlaient la tête. « Un passant l'entend, lui donne un écu de six livres et lui dit : Bonne femme, criez *Notables à vendre !* et vous verrez tout le monde accourir. Elle suit ce conseil et chacun s'empresse. » On prêta ce mot à l'avocat général Séguier : comme quelqu'un le félicitait d'avoir lu son nom sur la liste des Notables : « Rien de plus faux, répondit-il, dans cette assemblée il ne faudra que des oreilles ». On prétendit aussi que l'évêque d'Orléans, auquel le maire de cette ville, nommé Bonvalet, faisait part de son embarras d'avoir à siéger à Versailles, le rassura en disant : « Vous y serez fort à votre aise, en famille, parmi tous les bons valets de Versailles[1]. »

La méfiance à l'égard du ministre des finances et de l'assemblée que l'on supposait devoir être un docile instrument entre ses mains, fut donc à peu près générale. Toutefois les hommes ayant de la portée dans l'esprit augurèrent mieux de la réunion des Notables. « J'en fus frappé, raconte Bailly. Je prévis un grand événement, un changement dans l'état des choses, et même dans la forme du gouvernement. Je ne prévis point la Révolution telle qu'elle a été, et je crois que nul homme n'a pu la prévoir ; mais le déplorable état des finances appuyait suffisamment ma conjecture. Le besoin d'argent rendait le gouvernement faible et dépendant. Les gouvernés avaient alors un avantage énorme, dont je présumais que l'on serait assez avisé pour tirer

[1] Bachaumont, XXXIV, 29, 86, 112. — « On a gravé une estampe où la Diète est assemblée ; ses membres ont sous le bras chacun un chat, et le contrôleur général est au milieu, qui fait de la bouillie. On lit au bas ces mots : *Bouillie pour les chats.* » (*Corresp. secr.*, édit. Lescure, II, 97.)

parti. Cette assemblée de cent cinquante citoyens de toutes les classes et les plus distingués, occupée des plus importantes affaires de l'État, ne pouvait manquer d'y opérer une grande réforme. Cette assemblée, cette réunion était une figure de celle de la nation ; c'étaient des citoyens délibérant moins sur les affaires de l'État que sur leurs propres intérêts... Or, quand après un long sommeil, ou plutôt après une absence, on vient à songer à ses affaires, que l'on trouve fort délabrées, il est difficile d'oublier qu'on a le droit d'y mettre ordre. Je prévoyais donc, non une révolution, mais un changement qui, sans en pouvoir déterminer l'espèce, devait être à l'avantage de la nation[1]. » De son côté, La Fayette écrivait à Washington : « Le roi a convoqué pour la fin du mois une assemblée de Notables, composée des principaux de chaque ordre du royaume, ne possédant pas de charges à la cour... La lettre du roi annonce le projet de soumettre à l'examen des Notables l'état des finances qu'il faut régler, les moyens d'alléger les charges du peuple, et beaucoup d'abus à réformer. Vous comprenez aisément qu'il y a, au fond de tout cela, le désir d'avoir de l'argent, de façon ou d'autre, pour rétablir la balance entre les recettes et les dépenses que les profusions ont rendues énormes. Mais pour arriver à ce but il n'était pas de voie plus franche, plus patriotique, plus noble... Mon vœu ardent et ma chère espérance sont de voir cette réunion amener des assemblées populaires dans les provinces, la destruction de beaucoup d'entraves commerciales et un changement dans le sort des protestants, toutes choses auxquelles je vais, avec mes amis, travailler de tout mon cœur et dévouer mes faibles efforts[2] ». Enfin Mirabeau envoyait de Berlin, où il résidait alors, à son ami l'abbé de Périgord, une lettre où il disait : « Je regarde comme un des plus beaux jours de ma vie celui où vous m'apprenez

[1] Bailly, *Mém.*, I, 2.
[2] *Mém. et corresp.* de La Fayette, II, 190 ; lettre du 13 janvier 1787.

la convocation des Notables, qui sans doute précédera de peu celle de l'assemblée nationale. J'y vois un nouvel ordre de choses qui peut régénérer la monarchie[1] ».

Ainsi voilà trois hommes qui applaudissent à la convocation des Notables ; mais pourquoi ? Le premier espère que ceux-ci profiteront de la détresse du Trésor pour imposer au gouvernement de grandes réformes ; le second compte, comme membre de l'assemblée, mettre toute son ardeur à en faire aboutir quelques-unes ; et le troisième, devinant l'avenir, prévoit qu'à l'assemblée des Notables succédera bientôt une assemblée nationale. Beaucoup d'autres pensaient, comme eux, que les Notables ne se laisseraient pas mener par le contrôleur général. Les seigneurs de la cour, au fait des intrigues qui déjà se préparaient, répétaient à l'envi que le 29 décembre Louis XVI avait signé son abdication. La session qui allait s'ouvrir menaçait, en conséquence, d'être plus agitée que ne l'avait prévu Calonne, et de prendre un caractère très différent de celui que le ministre avait annoncé au roi.

Quoi que l'on dit et si malveillant qu'on se montrât pour lui, Calonne était décidé à ne rien révéler de ses projets avant la première séance que tiendraient les Notables. Il crut toutefois utile d'agir sur l'opinion publique, et, à cet effet, il fit publier une note qui indiquait en ces termes les avantages des mesures par lui arrêtées : « L'assemblée des Notables du royaume, qui n'avait pas été convoquée depuis un siècle et demi, sera un événement bien intéressant pour la France. Ce n'est pas pour en obtenir des secours, ni en argent, ni en impôts, que le roi la convoque ; c'est au

[1] *Hist. secrète de la Cour de Berlin*, II, 350. — Mirabeau ne fut pas le seul à envisager la probabilité d'une prochaine tenue des états généraux. Ainsi on lit, à la date du 15 janvier 1787, dans la *Correspondance du baron de Stael-Holstein* (p. 36) : « Tout dépend du courage que les Notables montreront. Peut-être s'en trouvera-t-il qui oseront demander les états généraux ou qui se conduiront comme s'ils en étaient membres. C'est véritablement un des moments les plus intéressants, pour ce pays-ci, que j'aie vus depuis que je suis en France ».

contraire un père bienfaisant qui veut consulter son peuple sur un plan vaste et sage qui doit faire le bonheur général. — Parmi les résultats de ce plan, on en peut compter quatre principaux : 1° suppression de plus de 50 millions d'impôts sur la classe la plus pauvre des peuples ; 2° plus d'égalité dans la contribution aux charges publiques ; 3° une grande diminution dans les frais de perception ; 4° l'abolition des entraves, des gênes, des droits sans nombre dont les citoyens gémissent, ainsi qu'une grande amélioration dans les gabelles. — Il résultera aussi de cette assemblée une sanction nationale de la dette publique. Le tableau consolant qui en sera présenté offrira une égalité parfaite entre la recette et la dépense, quoique dans cette dernière soient portés environ 60 millions de remboursements annuels, qui dans vingt-cinq ans ne subsisteront plus, et de rentes viagères dont l'extinction procurera pour le moins une somme pareille dans le même laps de temps. Cet événement sera, par conséquent, un des plus beaux du règne de notre monarque ; il fera connaître sa sagesse et la supériorité de son ministre des finances[1] ». Quelle superbe confiance respire ce morceau ! Il était certes de nature à impressionner les lecteurs en faveur des combinaisons dont le ministre gardait le secret pour quelque temps encore. Mais à quelles désillusions, à quelles colères ne donnerait-il pas lieu, si la réalité ne devait pas répondre aux espérances qu'il faisait naître ! Or, au moment où Calonne le livrait à la publicité, il n'ignorait pas que, quelques jours plus tard, il aurait à faire, en ce qui concerne l'existence du déficit, un aveu propre à causer une véritable stupeur. S'il eût réfléchi à l'effet de cet aveu, il se fût gardé de peindre sous d'aussi fausses couleurs la situation des finances.

Dans le choix des Notables, le contrôleur général commit une faute plus grave encore. Puisqu'il attachait, avec raison

[1] Grimm, *Corresp. littér.*, XIV, 522 ; *Mém. secrets*, XXXIV, 33.

du reste, la plus haute importance à ce qu'ils approuvassent son plan et à ce que leurs délibérations fussent aussi rapides que possible, la prudence lui conseillait de ne nommer membres de l'assemblée que des hommes prêts à suivre sa politique, ou du moins qui ne lui fussent pas hostiles. Elle lui conseillait en outre de se ménager parmi les Notables quelques puissants appuis, et pour cela il suffisait qu'il mît dans la confidence de ses idées les principaux d'entre eux. Flattés d'être initiés aux projets préparés par le ministre, ils auraient sans nul doute consenti à les soutenir, et s'ils lui avaient fait des objections, il avait intérêt à les connaître d'avance, soit afin de les réfuter immédiatement, soit afin d'arrêter dans son esprit les concessions qu'il aurait à faire. Bref, le bon sens indiquait à Calonne qu'il lui fallait introduire ses partisans en forte majorité dans l'assemblée, et s'assurer le concours des plus qualifiés parmi les Notables. Mais il négligea entièrement ces deux précautions. Sa vanité le poussant à croire qu'il dirigerait à sa guise les résolutions de l'assemblée, il ne se préoccupa aucunement de savoir si les personnages qu'il y introduisait étaient bien ou mal disposés pour lui; il laissa même l'archevêque de Toulouse, Brienne, dont il avait cependant à redouter l'ambition et l'esprit d'intrigue, lui désigner les archevêques et évêques à choisir comme représentants du clergé. Il accueillit également, sans les connaître, plusieurs candidats qui lui furent recommandés par ses collègues du cabinet ou par des gens en crédit. Enfin, il ne communiqua son plan à personne, et il ne chercha pas, par des confidences habilement calculées, à se créer un parti qui, d'avance, vantât l'œuvre qu'il voulait accomplir et fût prêt ensuite à collaborer à son succès.

L'assemblée se trouva, en définitive, composée de 144 membres; elle comprenait 7 princes du sang[1], 14 arche-

[1] Les sept princes du sang étaient : Monsieur, comte de Provence; le comte d'Artois; le duc d'Orléans; le prince de Condé; le duc de Bour-

vêques et évêques, 8 maréchaux de France, 28 ducs, princes, marquis, comtes et barons, 12 conseillers d'État et maîtres des requêtes, 37 présidents ou procureurs généraux des parlements, de la cour des aides et de la chambre des comptes, 1 membre du Châtelet de Paris, 12 députés des pays d'États, 25 officiers municipaux. Presque tous étaient des privilégiés; cela est vrai non seulement des nobles et des ecclésiastiques, mais encore des membres des cours souveraines et de la plupart des députés des pays d'États et des officiers municipaux; sur 12 députés élus par les États de Bourgogne, du Languedoc, de Bretagne et d'Artois, il n'y en avait en effet que quatre pour représenter le tiers état, et parmi les 25 maires, prévôts et syndics de grandes villes, plusieurs étaient gentilshommes de naissance, d'autres étaient anoblis par leurs fonctions mêmes. La part réservée au tiers état dans l'assemblée des Notables était donc fort modeste; mais, étant données la constitution de l'ancienne monarchie et la prédominance qui avait toujours appartenu aux ordres privilégiés, il eût sans doute été difficile à Calonne de procurer au tiers état une représentation nombreuse. Avant 1789, des Notables étaient forcément des hommes appartenant à la haute noblesse, remplissant de grandes charges ecclésiastiques, ou bien revêtus d'importantes fonctions dans la magistrature et dans l'administration. Enfin, en convoquant les Notables, le roi, Vergennes et Calonne ne s'étaient pas proposé d'arracher, par la force des scrutins, des sacrifices à la noblesse et au clergé; ils avaient au contraire espéré amener par la persuasion ces deux ordres à contribuer aux dépenses publiques dans une plus large mesure qu'ils ne le faisaient jusqu'alors; ils

bon; le prince de Conti; le duc de Penthièvre. — En vertu d'une décision royale, chacun d'eux dut présider un des bureaux de l'assemblée. L'assemblée des Notables eut pour secrétaires Dupont de Nemours, l'économiste, et M. Hennin, un des premiers commis du ministère des affaires étrangères. Le premier avait été désigné par Calonne, le second par Vergennes.

n'avaient donc pas cru devoir chercher des alliés dans le tiers état. Mais pourquoi les parlements comptaient-ils tant de membres dans l'assemblée ? « La convocation des Notables, a écrit un historien moderne[1], ne s'explique que par le désir d'échapper au contrôle parlementaire, et l'on imagine de choisir, pour seconder l'exécution de cette manœuvre dirigée contre eux, trente-trois membres des parlements, deux de la chambre des comptes, deux de la cour des aides, plus le lieutenant civil, en tout trente-huit magistrats, les plus élevés dans la hiérarchie, les plus imbus de l'esprit de corps, les plus vieillis dans les traditions ! » Ce reproche ne tient pas compte de la nécessité, pour Calonne, de faire en sorte que les parlements n'opposassent pas des remontrances aux édits qu'il aurait à soumettre à leur enregistrement, après leur approbation par les Notables. Cette assemblée, en effet, ne devait avoir qu'un pouvoir consultatif, et sa création ne dispensait pas le gouvernement de l'obligation de présenter ensuite aux parlements, pour y être enregistrés, les projets sur lesquels les Notables auraient délibéré. Or Calonne connaissait par expérience la violence de l'opposition parlementaire en matière d'emprunts et d'impôts ; il avait pensé, en conséquence, que la meilleure manière d'atténuer, sinon de désarmer cette opposition, était d'associer à l'œuvre des Notables les chefs de toutes les cours souveraines du royaume. Sans doute leur présence dans l'assemblée pouvait offrir des inconvénients, car ils seraient peut-être tentés de combattre les projets ministériels ; mais leur absence en aurait eu de plus grands encore, en excitant les parlements à se prononcer systématiquement contre toutes les mesures adoptées, en dehors d'eux, par une assemblée dont ils étaient jaloux. La vérité est donc que cette assemblée ne pouvait guère être composée autrement qu'elle ne l'a été, et il faut en conclure que

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 132.

la royauté se heurtait à des traditions et à des institutions qui empêchaient la liberté de ses choix.

Les Notables avaient été, on s'en souvient, convoqués pour le 29 janvier 1787. Malheureusement, Calonne tomba malade quelques jours avant cette date, et la première séance dut être ajournée au 7 février. Dans l'intervalle, le garde des sceaux et le ministre des affaires étrangères furent à leur tour atteints par la maladie; un nouvel ajournement eut lieu. Sur ces entrefaites, le comte de Vergennes, dont la santé était depuis longtemps ébranlée, succomba le 13 février. Pour tous ces motifs, l'assemblée ne put se réunir que le 22 février. Ce retard de trois semaines fut des plus fâcheux. En effet, les Notables, libres de leur temps, se laissèrent influencer par l'esprit d'opposition qui se manifestait sans la moindre retenue à Paris. Pour les déterminer à ne pas se rallier aux projets ministériels, tantôt on leur racontait que le contrôleur général, empêché par son état de santé de prononcer un discours le jour de l'ouverture de l'assemblée, leur adresserait ces simples mots : « Je n'ai besoin que de votre argent »; tantôt on leur disait en confidence que le gouvernement, les considérant comme des muets, chargerait l'abbé de l'Épée de leur communiquer ses intentions[1]. Afin de déconsidérer le contrôleur général, on l'attaqua de mille manières, dans sa vie publique et privée[2], et on le présenta comme un prodigue qui avait juré la ruine de la nation. Au cours de leurs entretiens avec leurs collègues du parlement de Paris, les premiers présidents et procureurs généraux des parlements de province s'imprégnèrent de la haine et du mépris que les premiers portaient au ministre des finances. Les maires des villes et les dépu-

[1] *Corresp. secr.*, II, 103, 108.

[2] Une des pièces de vers qui furent alors dirigées contre lui se terminait ainsi :

> « Tu n'es pas fait pour prétendre à la gloire.
> Ah! laisse là le vol ambitieux,
> Pour d'autres vols qui te conviennent mieux. »

tés des états furent choqués de ce que le gouvernement ne leur adressait aucune communication relative aux objets qu'ils auraient bientôt à traiter; les ecclésiastiques se promirent de défendre les droits et immunités de l'Église; et la conversation des salons fit craindre aux nobles que trop de complaisance de leur part ne fût interprété comme une preuve de servilité. Bref, quand s'ouvrit la session, les esprits étaient en général mal disposés et enclins à la défiance.

Calonne n'en conçut pourtant aucune inquiétude. Il ne doutait pas que les mauvaises impressions ne se dissipassent le jour où les Notables connaîtraient l'ensemble des réformes par lui préparées dans l'intérêt général, et d'ailleurs il se flattait d'être énergiquement soutenu par le roi. « Cette même légèreté et sa grande facilité pour le travail l'avaient porté à attendre au dernier moment à se mettre à l'ouvrage pour donner une forme à son plan ; de façon que le jour de l'assemblée était déjà indiqué, qu'il n'y avait encore rien de statué ni sur le lieu où se tiendrait cette assemblée, ni sur l'ordre à y observer. Aucun mémoire n'était fait sur les matières qui devaient y être traitées[1] ». Ce n'est qu'au lendemain de la mort de M. de Vergennes qu'il se décida à entreprendre la rédaction des mémoires à soumettre aux Notables. La disparition de ce ministre était pour lui un malheur, car avec son expérience consommée et l'ascendant qu'il exerçait sur Louis XVI, Vergennes pouvait à la fois donner au contrôleur général de sages avis, calmer l'opposition des Notables et inspirer au roi la fermeté nécessaire pour empêcher que son autorité ne fût ouvertement méconnue. En tout cas la mort de Vergennes privait Calonne de son seul appui dans le conseil, attendu que Miroménil, qu'il avait pourtant mis au courant de ses projets dès le mois d'août précédent, le jalousait et désirait

[1] Besenval, *Mém.*, II, 207.

sa chute. Quant aux autres ministres, le baron de Breteuil était son adversaire ; MM. de Castries et de Ségur se sentaient froissés d'être tenus à l'écart des combinaisons financières arrêtées par le contrôleur général ; enfin, le nouveau titulaire des affaires étrangères, M. de Montmorin, homme timide et irrésolu, disait bien haut qu'il entendait rester étranger à ce qui se passerait dans l'assemblée. Calonne allait donc se trouver seul en présence des Notables, seul il aurait à les diriger et à les convaincre, mais il ne s'en émut pas et il se prépara à la séance d'ouverture.

« Huit jours avant le 22 février 1787, raconte Talleyrand, il m'écrivit un billet par lequel il m'engageait à aller passer la semaine avec lui à Versailles, pour l'aider à rédiger quelques-uns des mémoires qu'il devait présenter à l'assemblée. Il ajoutait que je trouverais sur toutes les questions dont je voudrais bien me charger, tous les matériaux dont je pourrais avoir besoin. Il avait écrit une lettre semblable à M. de la Galaizière, à M. Dupont de Nemours, à M. de Saint-Genis, à M. Gerbier et à M. de Cormerey. Nous nous trouvâmes tous dans la même matinée dans le cabinet de M. de Calonne, qui nous remit des liasses de papiers sur chacune des questions que nous avions à traiter. C'était de là que nous devions faire sortir tous les mémoires et tous les projets de loi qui devaient être imprimés et soumis à la discussion de l'assemblée huit jours après. Ainsi le 14 février il n'y avait pas une rédaction de faite. Nous nous partageâmes cet immense travail. Je me chargeai du mémoire et de la loi sur les blés ; je fis en entier l'un et l'autre. Je travaillai avec M. de Saint-Genis au mémoire sur le paiement des dettes du clergé, et avec M. de la Galaizière à celui qu'on fit sur les corvées. M. de Cormerey fit tout le projet sur le reculement des barrières. Gerbier faisait des alinéas de tous les côtés. Mon ami Dupont, qui croyait qu'il y avait du bien à faire, se livrait, avec toute son imagination, tout son esprit et tout son cœur, aux questions qui se rapprochaient

davantage de ses opinions. Nous fîmes ainsi, en une semaine, d'une manière assez supportable, un travail que la présomption et l'étourderie de M. de Calonne lui avaient fait négliger pendant cinq mois [1]. »

II

Louis XVI ouvrit en personne l'assemblée des Notables. Il leur adressa une courte harangue qu'il avait écrite lui-même, à la fois simple et digne : « Les projets, leur dit-il, qui vous seront communiqués de ma part, sont grands et importants. D'une part, améliorer les revenus de l'État et assurer leur libération entière par une répartition plus égale des impositions ; de l'autre, libérer le commerce des différentes entraves qui en gênent la circulation, et soulager, autant que les circonstances me le permettront, la partie la plus indigente de mes sujets : telles sont, messieurs, les vues dont je suis occupé, et auxquelles je me suis fixé, après le plus mûr examen. Comme elles tendent toutes au bien public, et connaissant le zèle pour mon service dont vous êtes tous animés, je n'ai pas craint de vous consulter sur leur exécution ; j'entendrai et j'examinerai attentivement les observations dont vous les croirez susceptibles. Je compte que vos avis, conspirant tous au même but, s'accorderont facilement et qu'aucun intérêt particulier ne s'élevera contre l'intérêt général ». Le garde des sceaux fit ensuite en termes emphatiques l'éloge du roi ; puis le contrôleur général prononça un long discours, écouté avec un intérêt qui jusqu'à la fin ne se démentit pas.

Après avoir rappelé les efforts du gouvernement de Louis XVI pour accroître la gloire, la puissance et la pros-

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 105.

périté de la France, Calonne expose que lors de son arrivée au ministère, il a trouvé le Trésor royal dans une gêne extrême, et il se félicite d'être parvenu à attirer l'argent dans les caisses de l'État, à solder les dettes de la guerre d'Amérique et à assurer la régularité des paiements. Il ajoute avoir reconnu l'utilité de posséder un compte complet et exact des recettes et des dépenses, mais il ne dissimule pas que la confection de ce compte a offert de grandes difficultés; il en est pourtant venu à bout, il l'a soumis au roi et celui-ci connait enfin la véritable situation de ses finances. « Les résultats de cette connaissance n'ont pu lui paraître ni douteux ni satisfaisants. Je dois l'avouer, et je n'ai eu garde d'en rien déguiser, le déficit annuel est très considérable. J'en ai fait voir au roi l'origine, les progrès et les causes. Son origine est fort ancienne ; le déficit en France existe depuis des siècles... Ses progrès sont devenus effrayants sous le dernier règne. Le déficit passait 74 millions quand l'abbé Terray fut appelé à l'administration des finances : il était encore de 40 quand il en sortit... Les finances étaient donc dans un grand dérangement lorsque Sa Majesté est montée sur le trône. Elles restèrent à peu près au même état jusqu'en 1776, époque à laquelle le déficit fut estimé être de 37 millions, par celui même qui peu de temps après fut chargé de la direction des finances. Entre cette époque et celle du mois de mai 1781, le rétablissement de la marine et les besoins de la guerre firent emprunter 440 millions... Le déficit s'est donc accru et les comptes effectifs le prouvent. Il s'est accru encore depuis le mois de mai 1781 jusqu'au mois de novembre 1783 ; et l'on ne doit pas s'en étonner, puisque les emprunts faits pendant cet espace de temps montèrent à environ 450 millions. J'ai constaté qu'à la fin de 1783 le déficit s'est trouvé être de 80 millions. Il y avait en outre 176 millions d'anticipations... Il est prouvé par les états remis au roi que les dettes montaient à 604 millions, en sorte qu'en y

joignant le déficit de 80 millions, je puis bien dire que le vide était de 684 millions dans l'exercice de 1784... Depuis 1776, jusqu'à la fin de 1786, il a été emprunté 1,250 millions. Vous savez, messieurs, combien ces emprunts étaient nécessaires. Ils ont servi à nous créer une marine formidable ; ils ont servi à soutenir glorieusement une guerre qui, d'après son principe et son but, a été appelée avec raison guerre nationale. » Il convient toutefois de ne pas ajouter les intérêts de ces 1,250 millions au déficit antérieur, car les revenus du roi ont augmenté, tant par l'effet des impôts établis par Joly de Fleury que par suite des prix plus avantageux récemment obtenus des régisseurs et fermiers généraux ; d'un autre côté il a été effectué pour 250 millions au moins de remboursements. Cependant le moment est venu d'aviser et d'employer les moyens propres à prévenir une crise que de plus longs retards rendraient funeste.

« Mais quels peuvent être ces moyens ? Toujours emprunter serait aggraver le mal et précipiter la ruine de l'État. Imposer plus serait accabler les peuples que le roi veut soulager. Anticiper encore, on ne l'a que trop fait. Économiser, il le faut sans doute : Sa Majesté le veut, elle le fait, elle le fera de plus en plus... Mais l'économie seule, quelque rigoureuse qu'on la suppose, serait insuffisante et ne peut être considérée que comme moyen accessoire... Que reste-t-il donc pour combler un vide effrayant et faire trouver le niveau désiré ? Les abus. Oui, messieurs, c'est dans les abus mêmes que se trouve un fonds de richesses que l'État a droit de réclamer, et qui doivent servir à rétablir l'ordre. C'est dans la proscription des abus que réside le seul moyen de subvenir à tous les besoins... Les abus ont pour défenseurs l'intérêt, le crédit, la fortune, et d'antiques préjugés que le temps semble avoir respectés ; mais que peut leur vaine confédération contre le bien public et la nécessité de l'État ?... Les abus qu'il s'agit aujourd'hui d'anéantir pour le salut public, ce sont les plus considé-

rables, les plus protégés, ceux qui ont les racines les plus profondes et les branches les plus étendues. — Tels sont les abus dont l'existence pèse sur la classe productive et laborieuse ; les abus des privilèges pécuniaires, les exceptions à la loi commune, et tant d'exemptions injustes, qui ne peuvent affranchir une partie des contribuables qu'en aggravant le sort des autres. — L'inégalité générale dans la répartition des subsides, et l'énorme disproportion qui se trouve entre les contributions des différentes provinces, et entre les sujets d'un même souverain. — La rigueur et l'arbitraire de la perception de la taille ; la crainte, les gênes et presque le déshonneur imprimé au commerce des premières productions ; les bureaux des traites intérieures, et ces barrières qui rendent les diverses parties du royaume étrangères les unes aux autres. — Les droits qui découragent l'industrie, ceux dont le recouvrement exige des frais excessifs et des préposés innombrables ; ceux qui semblent inviter à la contrebande et qui tous les ans font sacrifier des milliers de citoyens ; le dépérissement du domaine de la couronne, et le peu d'utilité que produisent ses faibles restes ; la dégradation des forêts du roi, et les vices de leur administration. — Enfin tout ce qui altère les produits, tout ce qui affaiblit les ressources du crédit, tout ce qui rend les revenus insuffisants, et toutes les dépenses superflues qui les absorbent. » Cette tirade véhémente contre les abus, contre les privilèges pécuniaires, et contre l'inégalité en matière d'impôts était digne, non pas comme on l'a dit, d'un révolutionnaire, mais d'un économiste. Les convictions de Dupont de Nemours, s'y reflètent, et nul doute qu'elle n'ait été sinon écrite, du moins inspirée par cet ardent ami de Turgot. Mais son éloquence n'était-elle pas déplacée dans une assemblée de privilégiés, et n'était-il pas à craindre que sa franchise ne les blessât dans leurs préjugés, ne les inquiétât dans leurs intérêts ?

Ayant ainsi révélé la détresse des finances, Calonne

avouait que de grandes réformes pouvaient seules y parer, et il les indiquait comme suit. Dans les généralités dépourvues d'états, on constituera des assemblées provinciales, « pour que la répartition des charges publiques cesse d'y être inégale et arbitraire ». — Les vingtièmes ne peuvent pas être conservés. En effet, Sa Majesté a reconnu « qu'au lieu d'être assis, comme ils devraient l'être, sur l'universalité des terres de son royaume, dans la juste proportion de leur valeur et de leurs productions, ils souffraient une infinité d'exceptions, tolérées plutôt que légitimes; que le crédit et l'opulence parvenaient à s'en exempter en partie, tandis que les moins aisés en supportaient toute la rigueur; enfin que les résultats de cette imposition générale ne présentaient pas, à beaucoup près, un produit égal à la valeur annoncée par sa dénomination même. » Afin de remédier à ces inconvénients, on substituera aux vingtièmes un impôt territorial, qui sera perçu également dans tout le royaume, qui consistera « dans une quotité proportionnelle de tous les produits, soit en nature pour ceux qui en seront susceptibles, soit en argent pour les autres, et qui n'admettra aucune exception ». — Les biens ecclésiastiques y seront eux-mêmes assujettis, mais pour que les décimes ne soient pas surchargés, il sera pourvu au remboursement de la dette du clergé. — La noblesse ne paiera plus la capitation, et la taille sera réduite. — Enfin l'entière liberté du commerce des grains, l'abolition de la corvée en nature, et son remplacement par une prestation pécuniaire, la suppression des douanes intérieures, le reculement des bureaux aux frontières, l'établissement d'un tarif uniforme, la suppression de divers droits nuisibles à l'industrie et « l'allégement du fardeau de la gabelle », sont autant de mesures sur lesquelles l'assemblée devra donner son avis. Elle aura aussi à s'occuper « des moyens d'accélérer la libération de la dette publique », de ceux propres à augmenter le revenu des domaines royaux, du remaniement des droits de timbre

et des retranchements qu'il lui paraîtra possible d'opérer dans les dépenses. — Le contrôleur général annonçait le prochain dépôt de mémoires à l'appui de chacun des objets ci-dessus énumérés, et il disait en terminant : « Vous reconnaîtrez dans tout l'ensemble du plan sur lequel Sa Majesté veut vous consulter, qu'il est si utile pour le bon ordre, si nécessaire pour le redressement des abus, et si avantageux pour le peuple, qu'il faudrait en désirer l'exécution, quand la situation des finances ne l'exigerait pas impérieusement ».

Le plan dont Calonne faisait en ces termes l'éloge comportait, cela est vrai, la disparition d'un grand nombre d'abus, et il tendait incontestablement à améliorer d'une façon sensible le sort de la masse des contribuables. Mais au point de vue financier il avait un immense défaut. Quel était en effet le motif pour lequel le gouvernement avait réuni les Notables ? Il avait fait appel aux Notables parce qu'il était embarrassé pour trouver de l'argent, et il ne leur proposait des réformes qu'afin de les décider plus facilement à se prêter au relèvement des recettes publiques. Les besoins du Trésor étaient à la fois urgents et considérables. Les combinaisons imaginées par le contrôleur général auraient donc dû avoir pour conséquence de procurer à l'État, dans un très bref délai, un important supplément de ressources. Au lieu de cela, Calonne projetait d'exempter la noblesse de la capitation, de diminuer le montant de la taille, de la gabelle et des droits de traite, de renoncer à plusieurs taxes onéreuses pour l'industrie, et il mettait tout son espoir dans une imposition territoriale portant sur le revenu des terres. A la vérité cette imposition devait être générale, avoir le même taux dans toutes les provinces et ne pas comporter d'exemptions en faveur de la noblesse et du clergé. Mais que de difficultés et de lenteurs à vaincre, avant qu'on ne parvînt à l'établir et à la percevoir ! Quand même les contribuables s'y seraient prêtés, l'évaluation du produit des

innombrables propriétés existant en France eût été une opération extrêmement longue et compliquée. Il fallait qu'elle fût faite avec le plus grand soin, sinon elle risquait de susciter de très vives réclamations et de compromettre le rendement de l'impôt. Mais à qui la confier, et comment éviter que l'arbitraire, que l'inégalité dont on se plaignait avec raison en ce qui concerne la taille et les vingtièmes, ne se reproduisissent pour la contribution territoriale? L'administration ne possédait pas alors un corps d'agents instruits et expérimentés, qui pussent être chargés de l'assiette de l'impôt; elle en était réduite à s'en rapporter aux lumières et à l'impartialité de répartiteurs locaux. Elle savait la façon dont ils opéraient et elle pouvait deviner le résultat de leur intervention : comme, avec un impôt de quotité, le contingent de chaque paroisse ne serait pas fixé d'avance, ils ne manqueraient pas, par intérêt personnel et par le désir bien naturel de ménager leurs voisins, leurs amis, de fixer le revenu des terres fort au-dessous de ce qu'il serait en réalité. La fraude au détriment du Trésor se pratiquerait donc plus ou moins, mais inévitablement, dans toutes les paroisses. Le choix d'une imposition territoriale pour rétablir l'équilibre des finances était par suite très mauvais, et c'était une utopie de croire qu'elle suffirait pour égaler les recettes aux dépenses. Mais ce n'est pas tout. Du moment que cette imposition devait pour la première fois frapper les privilégiés, il fallait s'attendre à ce que beaucoup d'entre eux s'efforçassent d'y échapper en dissimulant le revenu vrai de leurs propriétés, et en usant de leur influence sur les habitants des campagnes pour empêcher ceux-ci de les taxer d'après leur véritable valeur. Enfin la résistance des provinces, qui depuis longtemps avaient obtenu des abonnements et qui dès lors étaient habituées à payer chaque année au fisc des sommes à peu près invariables, ne manquerait pas de se produire. Afin d'éviter des désordres, le gouvernement serait comme à l'ordinaire obligé d'en tenir

compte, et pendant plusieurs années au moins les nouveaux droits sur le produit des terres ne rentreraient pas ou rentreraient mal. Ainsi le déficit dénoncé par Calonne et auquel il était nécessaire, suivant lui, de parer immédiatement, ne disparaîtrait pas, malgré la contribution territoriale, et celle-ci n'aurait d'autre résultat que de venir s'ajouter aux autres impôts déjà existants.

En entendant le discours du ministre, les Notables ne distinguèrent pas de suite à quel point il s'était fait illusion en leur présentant l'établissement de cette contribution comme le remède à la situation critique du Trésor. Mais l'exposé financier du contrôleur général leur causa cependant un profond mécontentement. Ils s'attendaient bien en effet à des demandes d'argent, mais non pas à l'annonce d'un déficit annuel de 80 millions. D'autre part, s'ils avaient vu Calonne emprunter tous les ans depuis son arrivée aux affaires, ils pensaient que les emprunts, comme les préambules des édits le déclaraient d'ailleurs, n'avaient eu pour but que de rembourser les dépenses de la dernière guerre, et que le service de leurs intérêts était assuré par les recettes normales de l'État. Ils croyaient donc n'avoir à fournir qu'une aide momentanée au Trésor, et tout à coup ils apprenaient que celui-ci avait besoin d'un secours permanent de 80 millions, c'est-à-dire d'une augmentation de revenu à peu près égale au sixième de celui qu'il encaissait annuellement. De là leur colère contre le ministre qui leur révélait la gravité de la situation des finances, après avoir, par ses prodigalités et ses affirmations mensongères, fait croire à une prospérité qui était si loin d'exister. Avant la séance du 22 février, la plupart étaient déjà portés à douter de ses talents et à le considérer comme un administrateur imprévoyant; après la séance, ils étaient décidés à lui témoigner sans retard la défiance qu'il leur inspirait. Son devoir n'eût-il pas été en effet de songer d'abord à diminuer les dépenses? Et au contraire il réclamait la création d'un impôt nouveau,

il affirmait péremptoirement que l'économie était un moyen illusoire de rétablir l'équilibre !

A un autre point de vue, Calonne avait blessé les Notables. Au début de son discours, il les avait avertis que les vues qu'il leur communiquerait étaient « devenues entièrement personnelles au roi » qui les avait étudiées avec « une attention très suivie ». Puis il leur avait dit que Louis XVI entendait « exécuter avec une volonté inébranlable » le plan par lui adopté, et que « les observations » qu'ils jugeraient utile de présenter, devaient seulement avoir pour but « de seconder et de perfectionner l'accomplissement de ses intentions ». Ce langage était clair : il prévenait l'assemblée qu'elle était consultée pour la forme, que les projets dont on l'entretiendrait étaient arrêtés définitivement, et qu'on ne lui reconnaissait pas le droit de se prononcer contre eux. Mais les idées d'indépendance vis-à-vis du pouvoir avaient fait tant de progrès, que les Notables se considéraient, quoiqu'ils tinssent directement leur nomination de Louis XVI, comme investis d'un mandat public, comme représentant en quelque sorte leurs concitoyens [1]. Ils étaient donc résolus à discuter les propositions ministérielles, à ne se rallier qu'à celles qui leur paraîtraient acceptables, et ils se sentirent froissés quand Calonne leur fit comprendre que moins leur examen serait approfondi, et plus le roi leur en saurait gré.

Enfin parmi les Notables il y avait un certain nombre de

[1] « Calonne espérait ne trouver que des instruments dociles dans l'assemblée des Notables ; il s'aperçoit qu'il a devant lui des hommes instruits, modestes, fidèles aux devoirs de leurs fonctions ... Les Notables déclarent qu'ils n'ont pas reçu le mandat de voter des impôts. » Telles sont les réflexions qu'à la date du 23 et du 28 février insérait dans son journal intime des événements de l'année 1787 le célèbre avocat Target. (*Un Avocat du XVIIIe siècle*, 48.) — Un autre contemporain s'exprime ainsi : « Les Notables voulurent tout voir et tout connaître ; outre que leur gloire y était intéressée, et qu'ils savaient qu'ils étaient surveillés par une nation éclairée et agitée, toute assemblée qui représente ou qui est censée représenter la nation, se respecte et connaît l'étendue de ses droits ». (Rabaut-Saint-Etienne, *Précis histor. de la Révol. française*, 41.)

partisans de Necker, et le contrôleur général les indigna non seulement en se permettant d'attaquer l'ancien directeur des finances [1], mais encore en affirmant que sous son administration l'équilibre entre les recettes et les dépenses n'avait jamais été atteint. Cette affirmation était exacte, et Calonne, il faut en convenir, ne pouvait guère se dispenser de la produire, car il avait un très grand intérêt à expliquer que le déficit remontait à une époque antérieure à son arrivée aux affaires. Mais prétendre, comme il le faisait, que du temps de Necker les recettes avaient été chaque année inférieures aux dépenses d'au moins 40 millions, c'était non seulement détruire la légende des excédents répandue par le *Compte rendu*, c'était indirectement accuser Necker de s'être trompé d'une façon grossière et d'avoir trompé le public par des chiffres faux. Les amis de celui-ci ne pardonnèrent pas au contrôleur général d'avoir touché à leur idole.

Le discours de Calonne aux Notables fut, on le voit, pour son auteur, tout le contraire d'un succès. En dehors de l'assemblée il produisit une impression bien plus mauvaise encore. « Il ne se trouvait que quatorze mois de distance entre l'édit par lequel M. de Calonne avait entretenu la nation de l'abondance des fonds, et le discours où il venait lui annoncer un vide effrayant ! Le ministre souleva contre lui l'opinion publique [2]. » Depuis la publication du *Compte*

[1] Dans un passage de son discours, Calonne se livra à un parallèle entre lui et Necker : « L'économie d'un ministre des finances peut, dit-il, exister sous deux formes si différentes qu'on pourrait dire que ce sont deux sortes d'économies. L'une, qui frappe tous les yeux par des dehors sévères, qui s'annonce par des refus éclatants et durement prononcés, qui affiche la rigueur sur les moindres objets, afin de décourager la foule des demandeurs. C'est une apparence imposante qui ne prouve rien pour la réalité, mais qui fait beaucoup pour l'opinion ; elle a le double avantage d'écarter l'importune cupidité et de tranquilliser l'inquiète ignorance. L'autre, qui tient au devoir plutôt qu'au caractère, peut faire plus en se montrant moins ; stricte et réservée pour tout ce qui a quelque importance, elle n'affecte pas l'austérité pour ce qui n'en a aucune, etc. ».

[2] Weber, *Mémoires*, 93. — La *Correspondance secrète* dit de même :

rendu en 1781, tout le monde en effet était resté convaincu que les recettes de l'État couvraient largement les dépenses normales ; le traité de Necker sur *l'Administration des finances de la France* paru en 1785 avait confirmé le pays dans cette pensée ; les déclarations officielles dont chacun des derniers emprunts avait été l'occasion, et les entreprises coûteuses dans lesquelles s'était lancé le gouvernement, avaient fait croire que le Trésor public disposait d'abondantes ressources. Comment, dans ces circonstances, n'aurait-on pas été surpris et irrité du déficit dont le ministère révélait soudain l'existence ? Avec l'inexpérience financière qui était alors générale, on crut même le mal plus grand qu'il n'était, et, le renom de Calonne comme dissipateur aidant, on attribua à ses gaspillages, favorisés par l'incapacité du roi, la pénurie dont souffraient les finances. « On ne peut dépeindre, dit un contemporain, l'indignation de la nation quand elle apprit l'énormité du déficit.... La réputation d'immoralité attachée au nom de M. de Calonne inspira une défiance générale sur ses projets. Ils étaient utiles, ils exprimaient le vœu national, et cependant on n'en voulait pas, parce qu'ils venaient de lui. Les impôts par lesquels il remplaçait ses réformes furent jugés désastreux : on voyait qu'en dernière analyse c'était encore de l'argent qu'il demandait. Ses opérations fiscales étaient trop récentes pour qu'on n'attribuât pas à lui-même une partie du déficit [1]. » Aussi les classes bourgeoises et populaires, qui auraient attaché tant de prix au projet de restreindre les privilèges pécuniaires et de soumettre les propriétés des deux premiers ordres à la

« Le discours de M. de Calonne a été lu avec une avidité proportionnée à l'importance du sujet. On a aperçu partout l'adroit charlatan qui veut persuader que son remède est le seul curatif... Soit que les esprits fussent mal disposés, soit que les moyens parussent en général aussi difficiles à mettre en œuvre que l'ont jugé les Notables, ce discours a été mal accueilli du public » (II, 114). — Suivant Mallet du Pan, « le discours de M. de Calonne est mal reçu du public. On a dit que c'était l'abbé Terray ivre ». (*Mém. et corresp.*, I, 139.)

1 Rabaut-Saint-Etienne, *Précis histor. de la Révol.*, 39, 40.

même imposition que celles du tiers état, si ce projet avait été présenté par un autre ministre que Calonne et sans qu'il fût question de déficit à combler, n'y attachèrent pour ainsi dire pas d'importance et le considérèrent comme un leurre. Elle réclamèrent la seule chose dont ne s'occupait pas le plan du contrôleur général, à savoir : l'économie, et parmi les brochures que suscita la réunion des Notables, les seules dont on parla[1] furent celles qui recommandaient comme unique moyen de salut la réduction des dépenses.

III

Le 23 février 1787 les Notables se réunirent de nouveau en assemblée générale, afin d'entendre la lecture des mémoires consacrés aux divers projets qui avaient été indiqués dans la séance de la veille comme devant être l'objet de leur examen. Cette lecture fut faite par Calonne, et il l'accompagna d'un discours sur la nécessité de soulager le peuple, de mettre fin aux abus et de venir au secours du Trésor. Les mémoires lus le 23 février sont au nombre de six ; ils sont très longs et ils entrent dans des développements qui souvent ne présentent plus pour nous d'intérêt. Mais comme ils ne tardèrent pas à être rendus publics, comme dans la forme et dans le fond ils contribuèrent à ébranler l'ancien régime, nous devons en faire connaître le sens général et les conclusions.

Le premier est relatif à l'établissement d'assemblées provinciales dans toutes les provinces où ne siégeaient pas d'états. La principale tâche de ces assemblées devait consister à s'occuper de l'assiette des contributions et à éviter

[1] Une brochure consacrée à l'éloge de l'économie et intitulée : *Remerciement et supplique au roi, à l'occasion de l'assemblée des Notables*, fut une de celles qui eurent le plus de succès.

« l'inégalité, le défaut de proportion et l'arbitraire dans leur répartition ». Aux termes du projet, leurs membres n'étaient pas à la nomination du roi, et ils procédaient de l'élection ; ils n'étaient pas les représentants de tel ou tel ordre, mais bien ceux de tous les propriétaires de la généralité, indistinctement. Ils étaient élus pour trois ans et leur élection avait lieu au second degré : dans les paroisses de campagne et dans les villes, des assemblées composées des propriétaires jouissant d'un revenu de 600 livres[1] nommeraient des députés à une assemblée de district, et chaque assemblée de district enverrait un délégué à l'assemblée provinciale. Celle-ci se réunirait tous les ans, et pendant l'intervalle des sessions elle serait représentée par un « bureau intermédiaire », ou, suivant l'expression moderne, par une commission permanente, comptant six membres élus au scrutin et pris indifféremment dans les trois ordres. En proposant de couvrir la France d'assemblées électives dans lesquelles un droit égal aurait été conféré aux propriétaires de toute condition, nobles, ecclésiastiques ou roturiers, et où l'on aurait voté, non plus par ordre, mais par tête, ce premier projet, dicté au ministre par Dupont de Nemours et emprunté presque en entier au mémoire de Turgot sur les municipalités, tentait une innovation d'une portée considérable et il était de nature à causer de grandes inquiétudes aux ordres privilégiés[2].

[1] Afin que les propriétaires dont le revenu était inférieur à 600 livres ne fussent pas privés du droit de vote, ils avaient la faculté de s'associer jusqu'à concurrence d'un revenu de 600 livres et de choisir l'un d'entre eux pour représenter les autres dans l'assemblée paroissiale ou municipale.

[2] « Necker avait employé toute sa finesse à chercher une position d'équilibre entre les privilégiés et le tiers état; mais, même avec le vote par tête et la double représentation, le tiers restait le tiers. Dans le système de Dupont, il n'y avait plus de privilèges de naissance et de caste.... Il n'était pas douteux que le jour où la population aurait délibéré sur les affaires communales, cantonales et provinciales, il eût été impossible de ne pas l'appeler à donner son avis sur les affaires générales. Si Calonne, qui avait réuni les Notables pour éviter les États généraux, ne voyait pas clairement où il allait, et si le roi ne s'en

Le second rapport concerne l'imposition territoriale. Plus encore que le précédent, il s'inspire des doctrines physiocratiques. Il commence par poser en principe que l'impôt est le prix de la protection que le souverain assure aux propriétés de ses sujets, que dès lors tous sont tenus d'acquitter l'impôt, et que « prétendre se soustraire à l'impôt et réclamer des exemptions particulières, c'est rompre le lien qui unit les citoyens à l'État ». Il critique ensuite l'inégalité des vingtièmes et montre que « le crédit, la faveur, la protection, ont affranchi d'une partie de la contribution les riches propriétaires, tandis que la classe la moins aisée en a supporté toute la rigueur ». Puis, élargissant le débat, signale en ces termes le vice du régime des impositions : « Une province en paie qui ne sont pas perçues dans une autre province. Dans l'une le même impôt est levé sur un taux et dans une forme qui diffèrent absolument de ce qui est suivi dans l'autre. Il y a des villes franches, des villes abonnées, des provinces régies, des pays d'États, des pays rédimés. On ne peut faire un pas dans ce vaste royaume sans y trouver des lois différentes, des usages contraires, des privilèges, des exemptions, des affranchissements, des droits et des prétentions de toute espèce ; et cette dissonance, digne des siècles de la barbarie ou de l'anarchie, complique l'administration, interrompt son cours, embarrasse ses ressorts et multiplie partout les frais et le désordre. — Ce désordre s'accroît encore par les distinctions personnelles qui se joignent aux différences locales. Ici la noblesse a des privilèges dont elle ne jouit pas ailleurs. Là des charges ont fait naître des exemptions qu'elles ne donnent pas dans un autre lieu. Des ordres entiers et des classes particulières de citoyens se prétendent dispensés de contribuer aux

rendait aucun compte, Dupont, ainsi qu'en témoigne la correspondance que nous avons sous les yeux, savait fort bien où il menait le gouvernement. » (*Dupont de Nemours et l'École physiocratique*, par Schelle, 262, 263.)

charges de l'État. — Au milieu de propriétés imposées, on trouve des propriétés qui ne le sont pas... Quelle liste effrayante d'agents du fisc ! Plus de 200,000 hommes arrachés à l'agriculture, au commerce, aux armées, à leurs familles ! C'est ainsi que les impôts tarissent les sources mêmes dont ils découlent. » Tout ce morceau est éloquent, et il fait honneur à la plume de celui des collaborateurs de Calonne qui l'a écrit. Mais que penser du ministre des finances qui se l'est approprié ! Voilà un contrôleur général qui garde toutes les impositions existantes, à l'exception des vingtièmes ; il a un intérêt capital à ne pas ébranler le système des contributions, puisqu'il touche chaque année moins qu'il ne dépense; et il jette la déconsidération sur l'ensemble des impôts, en dénonce l'injustice et excite le pays à en poursuivre la suppression! Rien ne prouve plus clairement l'étourderie de Calonne.

Cette même légèreté se révèle dans la suite du mémoire. C'était en effet une idée peu réfléchie, ainsi que nous l'avons déjà dit, de s'adresser à une contribution toute nouvelle, afin de se procurer le supplément de recettes nécessaire à l'équilibre du budget. Mais pour que cette contribution, dont l'organisme était à créer, fût susceptible d'un rendement élevé, il fallait du moins qu'elle eût une base simple et partout la même, il fallait que sa perception fût facile et non sujette à contestation. Or, Calonne proposa que l'imposition territoriale s'acquittât, non pas en argent, mais en nature. En vain Dupont de Nemours, son principal collaborateur, avait multiplié les objections contre ce mode de perception, et lui en avait révélé les multiples inconvénients. Le ministre avait cru, en ménageant la bourse des contribuables, échapper à leurs récriminations, et il s'était dit que le roi parviendrait bien à prélever en nature une partie des fruits de la terre, puisque le clergé touchait sous cette forme la dîme. Il ne vit pas les fraudes dont l'État aurait été victime quand il se serait agi de percevoir sur

toutes les propriétés, sur tous les champs, une portion déterminée des récoltes; les dépenses que lui auraient occasionnées l'emmagasinement et la conservation des grains, des fourrages, du vin; les difficultés offertes par la vente d'une si grande masse de produits, et les chances de perte auxquelles aurait été exposé le Trésor lorsque, pressé d'argent et encombré d'approvisionnements, il aurait cherché à tout prix des acheteurs[1]. Sa combinaison de l'impôt en nature était réellement enfantine, et on ne s'explique qu'il l'ait présentée aux Notables que parce qu'il l'avait trouvée exposée et vantée dans la *Dîme royale* de Vauban, ainsi que dans les ouvrages de certains physiocrates; son tort est grand toutefois de s'y être rallié. Vauban et les économistes qui avaient recommandé la perception en nature d'un impôt sur les fruits de la terre, n'avaient en effet jamais pensé que le gouvernement adopterait ce système; mais révoltés de l'inégalité et de la lourdeur des impôts qui pesaient sur « la partie basse du peuple », ils avaient proposé d'attribuer à l'État une partie de toutes les récoltes, uniquement afin de supprimer les privilèges en matière fiscale. Leur seul but avait été de montrer que tout citoyen doit subvenir, en proportion de son revenu, aux besoins de l'État, et que les membres des deux premiers ordres n'avaient aucun droit à ce que leurs propriétés échappassent aux taxes frappant celles des roturiers. Ils avaient donc appelé de leurs vœux la disparition des privilèges pécuniaires et recherché, suivant l'expression de Vauban, « l'approbation des véritables gens de bien et

[1] Un mémoire qui fut remis à Fourqueux, le successeur de Calonne, fait valoir contre le mode de perception en nature : que la levée de l'imposition territoriale n'aurait pas pu être opérée directement par l'État, et que celui-ci aurait dû en charger une compagnie de traitants qui aurait elle-même pris des sous-traitants dans chaque province. De là de grands frais et un nombre d'agents immense. En outre, ces traitants et sous-traitants auraient couru de gros risques; ils auraient donc exigé de gros bénéfices qui eussent réduit de beaucoup le rendement de l'impôt. (*Arch. nat.*, K, 883.)

d'honneur, désintéressés et éclairés » ; mais en patronnant l'impôt en nature, ils ne s'étaient pas placés au point de vue pratique, et ils ne soupçonnaient surtout pas qu'un contrôleur général aux abois s'efforcerait un jour d'en faire une réalité.

Quoi qu'il en soit, Calonne crut sérieusement que la création d'une imposition territoriale à percevoir en nature lui procurerait de grandes ressources, et pour la justifier il donna dans son rapport les mêmes raisons qu'avaient déjà développées les écrivains de l'école physiocratique : « L'impôt se paie dans le moment où il est plus facile au tributaire de l'acquitter, où toute sa richesse est dans sa main, où le sacrifice d'une faible portion de sa récolte lui est moins pénible... Le contribuable n'aura rien à payer, le prince ne pourra rien exiger, si l'intempérie des saisons a ravi au propriétaire le fruit de son labeur. Le souverain, intéressé à l'abondance des récoltes, multipliera les encouragements. La culture s'améliorera par l'impôt, et l'impôt augmentera la culture ». D'après le projet ministériel, la levée des fruits en nature devait s'opérer sur tous les fonds de terre, à quelque personne qu'ils appartinssent ; ces fonds devaient être répartis entre quatre classes, suivant le prix de location de l'arpent; le classement était confié aux assemblées de paroisses ; le prélèvement était fixé entre le vingtième et le quarantième de la production, suivant les classes dans lesquelles seraient rangées les terres ; enfin, la mise en recouvrement de cette imposition était indiquée pour le 1er juin 1787.

Mais quel serait le rendement de l'impôt territorial ? Le rapport lu à l'Assemblée des Notables ne le disait pas, et pour cause, car les renseignements statistiques possédés à cette époque par l'administration n'auraient pas permis d'arrêter une évaluation tant soit peu sûre. L'optimisme qui animait Calonne lui faisait seulement supposer que l'impôt en question rapporterait de très grosses sommes,

et cela l'avait décidé d'une part à renoncer à la capitation des privilégiés, afin de se concilier les deux premiers ordres, d'autre part à adoucir le régime de la taille, afin de gagner les sympathies populaires.

Ces adoucissements étaient ainsi énumérés dans un mémoire spécial : 1° Désormais la cote personnelle ne devra pas excéder un sou pour livre des revenus et profits qui y sont assujettis ; 2° les cotes des ouvriers ne dépasseront pas la valeur d'une journée de travail ; 3° le montant général de la taille sera diminué d'un dixième ; 4° il sera fait remise à chaque paroisse du vingtième de sa taille, pour être réparti entre les habitants les plus nécessiteux. Les taillables purent croire un instant à l'amélioration de leur sort ; mais leur espoir fut de courte durée, et aucune des mesures qui précèdent ne reçut d'application.

Deux autres mémoires démontraient les avantages de la liberté du commerce des grains dans l'intérieur du royaume, et la convenance de substituer à la corvée une prestation en argent [1]. Enfin un dernier rapport prévoyait le rembourse-

[1] Cette réforme se trouvait déjà réalisée à titre provisoire. En effet, un arrêt du Conseil du 6 novembre 1786 avait ordonné l'essai, pendant trois ans, de la conversion de la corvée en une prestation en argent. « L'usage a convaincu Sa Majesté, lit-on dans le préambule, qu'il n'était point de forme qui ne fût préférable à celle du travail en nature... Le roi a reconnu que la contribution représentative de la corvée se porterait à peine à la moitié du montant de l'évaluation des journées de bras et de voitures, pour la même quantité d'ouvrages; qu'en outre ces ouvrages faits par des entrepreneurs solvables ne donneraient plus lieu à ces réfections multipliées que la mauvaise exécution des tâches rendait nécessaires; que cette contribution pécuniaire deviendrait bien moins sensible lorsqu'elle s'étendrait sur l'universalité des communautés; qu'enfin cette contribution serait supportée par tous les sujets taillables indistinctement, au lieu qu'un nombre considérable d'entre eux, et les plus aisés, étaient affranchis de la corvée, à raison de l'incompatibilité de leurs professions avec le travail corporel. » En n'assujétissant que les taillables à la contribution représentative de la corvée au lieu d'y soumettre tous les propriétaires fonciers, comme l'avait fait l'édit de 1776 proposé par Turgot, l'arrêt de novembre 1786 n'avait pas donné au peuple des campagnes tout le soulagement qu'il eût été juste de lui accorder. — Il résulte d'un rapport dressé par l'administration des ponts et chaussées que le montant de la cor-

ment des dettes du clergé et il était le corollaire de celui sur la subvention territoriale. En effet, comme la subvention devait atteindre les biens de l'Église, Calonne avait pensé qu'il fallait autoriser le clergé à éteindre sa dette, afin que les propriétés ecclésiastiques, déchargées du poids des décimes que nécessitait le service des emprunts du clergé, pussent plus facilement supporter une contribution au profit de l'État. Dans son mémoire il introduisit une phrase qui dévoila très clairement sa pensée, mais qui, par cela même, excita les alarmes des évêques : « Il n'est pas seulement nécessaire, dit-il, que les possessions territoriales du clergé soient soumises au même impôt que celles de tous les autres citoyens[1]. Il convient aussi qu'elles le soient de la même manière, et que, dans la perception comme dans la répartition, il n'existe aucune différence entre ses biens et ceux des autres contribuables ». Calonne voulait donc assimiler, au point de vue de l'impôt, le premier ordre aux deux autres. Les prélats qui siégeaient dans l'assemblée des Notables repoussaient au contraire cette assimilation, et le secret de l'hostilité qu'ils témoignèrent au ministre doit être en grande partie cherché dans les dispositions du projet sur le remboursement des dettes du clergé. D'autre part, par quel moyen ce remboursement aurait-il été effectué ? Grâce à l'aliénation des rentes foncières, ainsi que des droits de justice, de chasse et autres droits honorifiques appartenant à l'Église. L'auteur du mémoire faisait remarquer que les propriétaires dont les terres étaient grevées de rentes foncières seraient heureux de pouvoir « se rédimer d'une servitude onéreuse ». Le

vée à convertir en argent était évalué, pour 1787, à 12,525,000 livres. (*Arch. nat.*, H, 1444.)

[1] A l'occasion du projet d'impôt sur les biens ecclésiastiques, le contrôleur général avait cherché à se rendre compte de l'importance de ces biens, et il avait appris qu'ils représentaient le cinquième des propriétés immobilières existant en France. « Le clergé possède le cinquième des biens du royaume », porte un rapport de l'intendant des impositions Vergennes, en date du 28 mars 1787. (*Arch. nat*, H, 1444.)

rachat des rentes foncières était en effet un des vœux du tiers état. Mais si celles possédées par le clergé venaient à être déclarées rachetables, celles dont jouissait la noblesse ne seraient-elles pas à leur tour bientôt exposées au rachat? C'est ce que craignirent les nobles qui faisaient partie de l'assemblée. Ils furent en outre inquiets de la disposition concernant les droits de chasse, de justice et autres droits seigneuriaux. Ils la considérèrent comme une concession dangereuse à l'esprit d'égalité et menaçante pour leurs intérêts de caste. Beaucoup d'entre eux sentirent qu'en défendant les privilèges du clergé ils consolideraient leurs propres privilèges, et un rapprochement s'opéra de suite entre les représentants des deux premiers ordres.

IV

Aussitôt après la séance du 23 février, les sept bureaux de l'assemblée, convoqués par leurs présidents, commencèrent séparément l'examen des propositions ministérielles.

La première dont ils s'occupèrent fut celle sur les assemblées provinciales, et si en principe ils ne la repoussèrent pas, ils écartèrent le mode de nomination recommandé par le ministre, comme tendant à détruire « la hiérarchie nécessaire au maintien de l'autorité du monarque et à l'existence de la monarchie ». Ils furent donc d'avis que chaque assemblée fût composée de députés des trois ordres, sauf à donner au tiers état un nombre de représentants égal à celui des représentants des deux ordres privilégiés, et à décider que la délibération aurait lieu en commun et le vote par tête. En s'opposant à ce que les assemblées provinciales fussent élues par les propriétaires de toute condition et à ce que la noblesse, le clergé et le tiers état fussent confondus en un collège unique, les Notables montraient

que, suivant eux, les anciennes distinctions de classes ne devaient pas disparaître.

Ce premier échec subi par les projets de Calonne fut suivi d'un autre, car dès les premières discussions que les bureaux consacrèrent à l'imposition territoriale, les objections se multiplièrent, et bientôt il devint évident que la création de cette contribution rencontrait dans l'assemblée un mauvais vouloir à peu près général. En effet, beaucoup de nobles et d'ecclésiastiques la repoussaient parce qu'elle violait les privilèges des deux premiers ordres. Ils n'osaient guère lui adresser tout haut ce reproche, de peur qu'on ne les accusât de se refuser à supporter leur part des charges publiques[1] ; mais ils s'en prirent, afin de la faire échouer, aux difficultés de son assiette et de son recouvrement, et mirent en lumière les défauts de la perception en nature[2].

[1] « Beaucoup de particuliers, principalement des grands seigneurs, des gens à crédit et les membres des parlements, avaient obtenu des privilèges ou fait des abonnements au détriment du Trésor public. Les princes du sang, par exemple, qui jouissaient entre eux de 24 à 25 millions de revenu, ne payaient pour leurs deux vingtièmes que 188,000 livres, au lieu de 2,400,000 livres Je citerai à ce sujet une anecdote qui servira encore à confirmer l'exactitude de cet abus : le duc d'Orléans, qui présidait le bureau dont j'étais à l'assemblée des Notables, me dit un jour, après une délibération où l'on avait agité et arrêté l'avis d'établir les administrations provinciales : Savez-vous, monsieur, que cette plaisanterie me coûtera au moins 300,000 livres de rente? — Je lui demandai : Comment cela, monseigneur? — C'est qu'avec les intendants je m'arrange, et je paie à peu près ce que je veux; les administrations provinciales, au contraire, me feront payer à la rigueur. » (Marquis de Bouillé, *Mém.*, 114.)

[2] Un journaliste, Linguet, avait cependant publié une brochure sur *l'Impôt territorial et ses avantages*. Il y déclamait contre l'injustice des exemptions pécuniaires des deux premiers ordres et dirigeait différentes critiques contre le système de subvention foncière présenté aux Notables. Mais il approuvait le mode de paiement en nature, soutenait que la dîme ecclésiastique s'acquittait aisément sous cette forme, et demandait seulement que la subvention fût affermée, afin que le roi reçût de l'argent et que, d'autre part, les contribuables se libérassent au moyen d'un prélèvement sur leurs récoltes. Linguet se livrait au surplus à des calculs qui portaient le produit de la subvention à 360 millions par an, sans compter 212 millions à provenir d'une taxe sur les maisons. Ces chiffres n'avaient rien de sérieux, mais ils inquiétèrent, par leur exagération même, les lecteurs de la brochure.

Sans se décourager, le contrôleur général fit signer à Louis XVI un *supplément d'instruction* à l'adresse des Notables. Cette note était ainsi rédigée : « 1° La subvention qui remplacera les vingtièmes doit s'étendre sur toutes les terres, sans aucune exception ; 2° elle doit être exactement proportionnelle à leur production et variable comme elle ; 3° elle doit être réelle et non abonnée, pour que la répartition en soit toujours juste et qu'elle puisse servir de cadastre naturel. Ces conséquences sont les bases invariables du plan que Sa Majesté s'est proposé : ce sont les conditions essentielles de la réformation qu'elle a résolue. Elles ne sont susceptibles d'aucune discussion, et ce n'est pas sur elles, c'est sur les moyens d'y satisfaire que Sa Majesté consulte l'assemblée des Notables ». L'ordre qui leur était ainsi transmis de cesser leur opposition ne fit que les exaspérer. « Mon avis, dit M. de Castillon, procureur général au parlement d'Aix, est qu'on ôte ce papier de dessus cette table (en montrant la réponse du contrôleur général), et que nous nous mettions à délibérer sur le fond et sur la forme de tous ces projets, depuis la première jusqu'à la dernière ligne. — Il fut avéré qu'on ne pouvait, au XVIIIe siècle, ni convoquer, ni traiter légèrement une assemblée nationale, quelle que fût sa forme, et que lui présenter des affaires d'État, c'était les lui soumettre[1]. »

Calonne, voyant que l'intervention du roi avait été inefficace, essaya d'un autre moyen. Comme les prélats qui siégeaient dans chaque bureau étaient les instigateurs de la résistance à ses vues, il réunit dans une conférence les principaux d'entre eux : Brienne, archevêque de Toulouse ; Dillon, archevêque de Narbonne ; Champion de Cicé, archevêque de Bordeaux, et de Boisgelin, archevêque d'Aix. Il leur proposa de s'entendre avec lui, mais il n'y réussit pas, et comprenant que s'il ne parvenait pas à changer les dis-

[1] Wéber, *Mémoires*, 96.

positions de l'assemblée [1], mieux aurait valu ne pas avoir fait appel au concours des Notables, il demanda à Louis XVI l'autorisation de réunir le lendemain, sous la présidence de Monsieur, une nouvelle conférence à laquelle assisteraient les présidents des bureaux et cinq membres de chaque bureau désignés par eux. Dans cette réunion, il voulait défendre son plan, répondre aux objections et fournir les renseignements qui paraîtraient nécessaires. Le roi s'empressa de donner son consentement, et, le 2 mars, la conférence eut lieu.

Calonne, rapporte Talleyrand [2], montra « un talent prodigieux ». Il parla longtemps et éloquemment; il développa les mérites de l'imposition territoriale, il réfuta les critiques dirigées contre elle; toutefois il ne ramena pas à son opinion les Notables. Ceux-ci s'engagèrent à inviter les bureaux à voter pour une contribution qui frapperait également les trois ordres, et qui serait uniforme dans toutes les provinces, mais ils furent d'avis que cette contribution devait consister en une extension des vingtièmes et être levée en

[1] « Les esprits s'échauffent de plus en plus, à mesure qu'on prend connaissance des désordres et de la déprédation qui règnent dans les finances. On rend justice aux intentions patriotiques du roi, mais on est affligé de voir que ce prince n'a aucune juste idée sur la gestion et l'état des finances. On est convaincu dans l'assemblée des Notables qu'ils ne sont assemblés que pour donner une espèce de sanction nationale au bouleversement général que le ministre des finances a proposé, et que ces mêmes changements n'ont été inventés que pour augmenter les revenus du roi et colorer un peu le besoin urgent d'argent où l'on se trouve. » (De Staël-Holstein, lettre du 1er mars 1787, *Corresp.*, 44.)

[2] Talleyrand, *Mém.*, I, 102. — Wéber dit de même : « Là, il fit seul face à tous les attaquants; et s'il ne réduisit pas ses adversaires au silence, il les força du moins à l'admiration de ses talents ». (*Mém.*, 98.) — « Pendant près de cinq heures que dura la séance, raconte Besenval, M. de Calonne fut en butte à tout ce que la mauvaise volonté, l'humeur, la grossièreté même, purent suggérer, sans qu'il sortît un instant du calme et de la modération la plus parfaite, ni que des questions tumultueusement faites, et qui souvent se croisaient sans donner le temps de la réponse, embrouillassent la justesse et la clarté de ses répliques... Les gens les plus acharnés contre lui furent contraints de convenir que jamais homme n'avait montré autant d'éloquence, de présence d'esprit et de sagesse. » (*Mém.*, II, 212.)

argent, non en nature. On pressa le contrôleur général de s'expliquer sur la situation financière, et on l'amena à dire qu'il évaluait le rendement de l'impôt territorial à 100 ou 104 millions, que ce supplément de ressources était indispensable, qu'en effet les recettes annuelles montaient à 474 millions, et les dépenses à 575 millions, que l'écart entre les unes et les autres était donc de 101 millions, et qu'en y ajoutant 12 millions pour les dépenses imprévues, le déficit se trouvait être en définitive de 113 millions. Ce chiffre ne concordait pas avec celui de 80 millions que le ministre avait annoncé le jour de l'Assemblée des Notables. On insista en conséquence pour qu'il le justifiât, et on lui demanda de produire les états qui, suivant lui, l'établissaient. Mais il s'y refusa formellement, sous le prétexte que les états dont on parlait avaient été par lui soumis au roi qui en avait reconnu l'exactitude, et que dès lors personne ne pouvait les contester. En revanche il exposa que le déficit, qui atteignait déjà 37 millions sous Turgot, avait grossi considérablement sous Necker, qu'il s'était successivement élevé jusqu'à 70 millions en 1781, et que si le *Compte rendu* avait allégué un excédent de recettes, c'est parce qu'il avait sans doute admis comme vrais des chiffres extraits d'états de prévision, auxquels la réalité n'avait pas correspondu. Les partisans de Necker trouvèrent, bien entendu, cette explication calomnieuse, et ils se joignirent à l'archevêque de Bordeaux pour réclamer avec une nouvelle insistance la production des états de recettes et de dépenses des six dernières années. Enfin « le ministre s'étant laissé aller à dire que le roi pouvait imposer à volonté, et qu'il ne croyait pas qu'il y eût personne dans cette assemblée qui le niât : « Il y a moi, dit l'archevêque de Narbonne, et je ne serai pas seul. L'impôt, soit dans sa quotité, soit dans sa durée, doit avoir la même borne que le besoin public qui le fait établir et qui seul le justifie ». L'archevêque d'Arles, aussi imposant par son caractère que par

sa vaste érudition, exprima fortement le doute qu'aucune autre assemblée que celle des États généraux de France pût prendre sur elle d'ajouter un fardeau aussi énorme aux taxes que supportait déjà la nation [1]. »

La séance du 2 mars eut dans le public un grand retentissement. Les détails en furent vite connus, et l'on s'effraya d'apprendre d'une part que le déficit montait non plus à 80 millions par an, mais à 113, d'autre part que le gouvernement avait l'intention de faire payer aux contribuables, sous une forme ou sous une autre, une centaine de millions de plus qu'auparavant. On loua les Notables de leur « patriotisme », on s'applaudit de ce que la nation avait trouvé en eux « des défenseurs », et grisés par ces éloges ils accentuèrent leur opposition. « Ils se partagent en divers clubs, pour se concerter avec liberté. Le président d'un bureau (M. le comte d'Artois, dit-on), reprochant cette conduite comme contraire aux intentions du roi : Monseigneur, dit l'un des Notables, je pense que l'intention du roi est de consulter des hommes libres, et je ne saurais croire que Sa Majesté voulût gêner les suffrages [2] ». Cette attitude indépendante valut aux membres de l'assemblée une grande popularité, et on les félicita de ne pas se prêter aux combinaisons imaginées par le contrôleur général : la crainte qu'inspirait l'augmentation des impôts faisait perdre de vue que la disparition des privilèges pécuniaires était au nombre des réformes poursuivies par celui-ci. « Le public est surpris de la noble conduite des Notables, mandait, le 8 mars, l'ambassadeur de Suède. En général on ne s'attendait ni à tant de connaissances en matière d'administration, ni à tant de force et de chaleur pour les intérêts de l'État [3]. » Des caricatures et des pièces de vers tradui-

[1] Wéber, *Mém.*, 99. — L'archevêque d'Arles se nommait M. Dulau, et il portait les titres de conseiller du roi, primat et prince.

[2] *Corr. secrète*, II, 116.

[3] De Staël-Holstein, *Corresp.*, 46.

sirent avec esprit la préoccupation universelle : une image représentait un gros fermier à table, et son garçon de basse-cour, un couteau à la main ; ce dernier tenait à des cochons, à des dindons et à des moutons pressés autour de lui, le discours suivant : « Le propriétaire aurait le droit de vous égorger sans mot dire, mais il veut bien vous donner à choisir de quelle manière vous préférez être mangés ». S'inspirant de la même idée, un auteur fit une fable intitulée *La Basse-Cour et le Fermier*, dont voici les derniers vers :

Sur la sauce, décidez-vous,
Mon cuisinier fera le reste[1].

La conférence tenue sous la présidence de Monsieur n'eut en conséquence pas le don de mieux disposer les bureaux pour les projets dont ils étaient saisis. Ils furent unanimes à rejeter, comme impraticable et onéreuse, la perception en nature de l'imposition territoriale, et ils déclarèrent qu'avant de se prononcer sur l'établissement d'une contribution quelconque, ils avaient besoin de recevoir communication de pièces officielles les éclairant « sur sa nécessité, sur sa mesure et sur sa durée[2] ». En ce qui concerne le projet relatif au remboursement des dettes du clergé, ils ne le repoussèrent pas en principe, mais ils écartèrent comme contraires à la constitution du royaume, à la justice et à la propriété, autrement dit aux privilèges des deux premiers ordres, les moyens proposés pour le réaliser, à savoir l'aliénation des rentes foncières et celle des droits seigneuriaux appartenant au clergé. Seuls les projets relatifs à la suppression de la corvée et à la liberté du commerce des grains trouvèrent grâce devant eux. Enfin, en réfléchissant à l'énormité du déficit et à la responsabilité que ferait peser sur eux la création d'un impôt

[1] Bachaumont, XXXIV, 234, 301.
[2] Termes empruntés à une délibération du premier bureau.

de 100 millions, la plupart des Notables se croyaient de moins en moins en droit d'accroître les charges de la nation. « Ils ne cessent de demander, écrivait, le 22 mars, le baron de Staël-Holstein [1], qu'on essaie de combler le déficit par des retranchements économiques, et qu'on ne leur parle pas toujours des impôts comme de la seule ressource. »

Le désaccord était donc complet entre l'assemblée et le ministre des finances. Celui-ci crut pourtant habile de féliciter publiquement les Notables de leur zèle, et de les remercier de n'avoir fait que des objections de forme « qui ne contrarient pas les points essentiels du but que Sa Majesté s'est proposé, d'améliorer les finances et de soulager les peuples par la réformation des abus ». C'est dans une assemblée générale tenue le 12 mars qu'il leur adressa ces paroles, et elles causèrent parmi eux une émotion qui ne s'explique que par leur hostilité systématique contre le contrôleur général. Tous les bureaux se réunirent pour protester contre la prétendue approbation qu'ils auraient donnée aux projets de Calonne, et ils demandèrent que leurs protestations fussent insérées au procès-verbal de la séance du 12 mars. C'était donner un éclat fâcheux au conflit existant entre l'assemblée et le ministre des finances, et pour ne pas avoir l'air de désavouer celui-ci, le roi n'aurait pas dû accorder cette autorisation. Mais Louis XVI ne s'était pas attendu à tant de lenteurs et de contestations, sa confiance en Calonne avait par suite diminué, il craignit qu'un refus indisposât les Notables, et il donna aux bureaux la permission qu'ils sollicitaient. Ainsi trois semaines s'étaient à peine écoulées depuis la réunion des Notables, et déjà le crédit du contrôleur général auprès du roi paraissait assez ébranlé pour que ses adversaires pussent concevoir l'espoir de le renverser bientôt.

Dans la séance du 12 mars, il avait été donné lecture de

[1] *Corresp. diplom.*, 48.

huit mémoires tendant à la réformation des droits de traites; à la suppression du droit de marque des fers; à la suppression des droits de jauge et de courtage et de plusieurs autres droits d'aides perçus sur la circulation des vins, eaux-de-vie et cidres; à la suppression des droits de fabrication acquittés par les huiles et savons; à la suppression des droits d'ancrage, de lestage et autres auxquels étaient soumis les navires marchands et les bateaux de pêche; à une modification des taxes sur les denrées coloniales, afin de rendre ces taxes uniformes dans tout le royaume; à une restriction des privilèges dont jouissaient certaines provinces en matière d'impôt sur le tabac; enfin à une réorganisation de la gabelle. Toutes ces réformes étaient utiles, vivement désirées par les populations, réclamées depuis longtemps, et, comme le dit Calonne dans son discours, propres à « vivifier tout le commerce du royaume, par conséquent la prospérité de l'État ». Il espérait que les Notables, malgré leur mauvais vouloir, n'oseraient se prononcer contre elles, et que leur promulgation lui vaudrait bientôt une popularité qui le vengerait des attaques des privilégiés. Son calcul fut saisi par les meneurs de l'assemblée, et, dût la France en pâtir, ils manœuvrèrent de façon à tenir en échec les projets ministériels.

Le premier rapport dont les Notables avaient à s'occuper contenait un historique des droits de traites, montrait à quel point ils étaient inégaux, coûteux à percevoir et gênants pour le commerce, rappelait que les États généraux de 1614 avaient déjà demandé l'abolition des barrières intérieures, et énumérait les avantages de l'établissement d'un tarif douanier, uniforme et modéré, à percevoir aux frontières. Ces questions avaient été maintes fois traitées par les économistes, et la lumière était faite sur les vices du système en vigueur. Cependant on prétendit dans les bureaux que les solutions proposées par le contrôleur général étaient trop absolues, qu'elles ne ménageaient pas les

intérêts des provinces *à l'instar de l'étranger effectif*, qu'elles troubleraient les relations commerciales des autres provinces du royaume, et on nomma des commissaires pour étudier les modifications à apporter au régime des traites.

Au contraire, on s'accorda pour trouver insuffisant le projet relatif à la gabelle. Calonne ne la supprimait pas, attendu que l'état des finances ne permettait pas de priver le Trésor des 60 millions qu'elle rapportait annuellement; mais il diminuait le prix du sel d'un cinquième dans les pays de grande gabelle, d'un dixième dans les pays de petite gabelle, rendait la répartition de l'impôt plus équitable et atténuait les rigueurs de sa perception. Ces améliorations étaient fort appréciables. Le seul tort du ministre avait été de porter sur la gabelle un jugement trop sévère, étant donné qu'il la conservait : « Un impôt, lit-on dans le mémoire qui la concerne, si considérable dans sa quotité, qu'il excède le produit de deux vingtièmes; si disproportionné dans sa répartition, qu'il fait payer dans une province vingt fois plus qu'on ne paie dans un autre; si rigoureux dans sa perception, que son nom seul inspire de l'effroi; un impôt qui, frappant une denrée de première nécessité, pèse sur le pauvre presque autant que sur le riche;... un impôt enfin dont les frais vont au cinquième de son produit et qui, par l'attrait violent qu'il présente à la contrebande, fait condamner tous les ans à la chaîne ou à la prison plus de 500 chefs de famille, et occasionne plus de 4,000 saisies par année : tels sont les traits qui caractérisent la gabelle ». Condamner avec cette véhémence les droits sur le sel, c'était donner aux malveillants un prétexte pour renchérir sur les adoucissements projetés par le ministre : ils n'y manquèrent pas. Les uns insistèrent pour que l'on abaissât le taux du *sel de devoir*, autrement dit pour que l'on diminuât la quantité de sel dont chaque habitant devait prendre livraison pour sa consommation; d'autres demandèrent que le sel destiné aux salaisons fût

affranchi d'impôt, et qu'on ne rendît pas les habitants des paroisses solidairement responsables du paiement des droits. Beaucoup, et parmi eux était un des frères de Louis XVI, Monsieur, conclurent à la suppression de toute taxe sur le sel, et à son remplacement par une imposition dont les assemblées provinciales rechercheraient la forme, afin qu'elle fût aussi peu onéreuse que possible au peuple[1]. Le deuxième bureau, présidé par le comte d'Artois, s'associa à cette proposition, et en outre à une autre qui lui fut faite par La Fayette, « de supplier Sa Majesté qu'elle veuille bien, par la même loi qui abrogera la gabelle, ordonner que tous les malheureux qu'elle a précipités dans les fers ou conduits aux galères, soient aussitôt rendus à la liberté et à leurs familles ». Bref, les Notables agissaient, ou du moins parlaient comme si le Trésor avait eu des excédents au lieu d'un déficit, et ils semblaient vouloir, par l'excès de leur générosité, enlever au contrôleur général le mérite d'avoir pris l'initiative de réformer la gabelle.

On arriva ainsi à la fin du mois, et le 29 mars, dans une quatrième séance générale, Calonne communiqua aux Notables de nouveaux projets. Il eût certes mieux valu qu'il les mît en demeure de se prononcer sur le mérite de ceux qui leur avaient déjà été soumis. Quoi qu'il en soit, il leur lut un mémoire sur les domaines du roi, et un autre sur les forêts domaniales. Son langage fut conciliant. « Je ne puis douter, leur dit-il, de vos sentiments, mais je n'ai pas la prétention de prévoir vos avis. » Il leur déclara que Sa Majesté n'avait en vue que « de s'interdire à elle et à ses successeurs la faculté des concessions abusives, d'assurer la conservation de la partie la plus précieuse de son do-

[1] Dans le quatrième bureau, l'archevêque d'Arles, après avoir déploré la dureté de la gabelle et la misère du peuple, engagea le roi à prendre l'initiative de l'impôt destiné à tenir lieu de la gabelle, et il affirma que le clergé et la noblesse s'y prêteraient de bon cœur, attendu qu'il était juste que les citoyens les plus riches contribuassent, plus qu'ils ne l'avaient fait jusqu'alors, aux charges de l'État.

maine... et que son amour pour ses peuples influait pareillement dans les changements qu'elle voulait faire à l'administration de ses forêts ». La communication du ministre fut écoutée avec une certaine faveur. En effet, depuis quelques jours, des hommes désintéressés, entre autres « le duc de Nivernais, avec sa grâce et sa douceur, le duc du Châtelet, avec sa loyauté et son patriotisme » [1], cherchaient des moyens de conciliation, et ils recommandaient un expédient consistant à accorder au gouvernement un secours pécuniaire suffisant pour lui permettre d'attendre que les assemblées provinciales eussent délibéré sur le choix de l'impôt dont l'établissement leur paraîtrait présenter le moins d'inconvénients. « Il semblait qu'après beaucoup de chaleur les têtes s'étaient calmées, et qu'on pouvait espérer que tout se terminerait si ce n'était à l'entière satisfaction du roi, du moins d'une façon paisible et décente, lorsque M. de Calonne ralluma le feu avec plus de violence que jamais par une démarche inconsidérée [2]. »

Jusqu'alors les mémoires adressés aux Notables n'avaient pas été publiés. Irrité de l'opposition de parti pris qu'il rencontrait dans l'assemblée, il se décida à faire imprimer ses rapports et ses discours, à leur donner une large publicité, et à faire ainsi appel aux sympathies populaires, en signalant à la nation ses efforts pour étendre l'impôt aux classes privilégiées et pour supprimer ou adoucir quelques-unes des impositions les plus vexatoires. S'il s'était borné à mettre le public à même de juger ses projets, ses adversaires n'auraient pas eu de reproche sérieux à lui adresser, car il était légitime que les contribuables, dont les intérêts se débattaient devant l'assemblée des Notables, connussent les projets auxquels s'était arrêté le gouvernement. Mais Calonne voulut faire œuvre de polémiste, et, dans un avertissement placé en tête du recueil qu'il publiait, avertisse-

[1] Wéber, *Mémoires*, 100.
[2] Besenval, *Mémoires*, 217.

ment dont il avait confié la rédaction à la plume acérée de l'avocat Gerbier, il prit sa propre défense et rejeta les torts sur les Notables. « Il s'est répandu des bruits, des suppositions capables d'induire le peuple en erreur; il est donc nécessaire de l'instruire des véritables intentions du roi; il est temps de lui apprendre le bien que Sa Majesté veut lui faire, et de dissiper les inquiétudes qu'on a voulu lui inspirer. On a parlé d'augmentation d'impôts comme s'il devait y en avoir de nouveaux; il n'en est pas question. C'est par la seule réformation des abus, c'est par une perception plus exacte des impôts actuels, que le roi veut augmenter ses revenus, autant que les besoins de l'État l'exigent, et soulager ses sujets autant que les circonstances peuvent le permettre. » Ainsi débutait l'avertissement, et comme on savait que les Notables passaient leur temps à contrecarrer un plan dont les conséquences devaient être si belles, la conclusion à en tirer, c'est qu'ils s'acharnaient au maintien des abus et qu'ils étaient opposés à l'exacte perception des impôts. Les derniers paragraphes de l'avertissement conduisaient à la même conclusion. « Le résultat des moyens proposés doit être qu'enfin le niveau existera entre les recettes et les dépenses, et qu'en même temps il y aura 30 millions de soulagement pour le peuple. Quelles difficultés peuvent entrer en balance avec de tels avantages? On paiera plus: sans doute, mais qui? ceux-là seulement qui ne paient pas assez; ils paieront ce qu'ils doivent, suivant une juste proportion, et personne ne sera grevé. Des privilèges seront sacrifiés; oui, la justice le veut, le besoin l'exige; vaudrait-il mieux surcharger encore les non-privilégiés, le peuple? Il y aura de grandes réclamations: on s'y est attendu. Peut-on faire le bien général sans froisser quelques intérêts particuliers? Réforme-t-on sans qu'il y ait des plaintes? » Non content de dire au tiers état que la noblesse et le clergé n'avaient pas jusqu'alors été assez imposés, que le moment était

venu de leur enlever leurs privilèges, Calonne s'arrangea de manière à ce que ses paroles fussent entendues de la France entière. Il fit tirer à part l'avertissement dont on vient de lire des extraits, il veilla à ce qu'il fût colporté dans les rues de la capitale et publié jusque dans les Halles, et il l'envoya par ballots aux curés de campagne afin qu'ils le lussent au prône, puis en distribuassent des exemplaires parmi leurs paroissiens. Il lançait donc une sorte de manifeste contre les privilégiés, et cette manœuvre était on ne peut plus intempestive. On eût compris qu'avant de réunir les Notables il eût parlé à la nation, afin de créer dans l'opinion publique un courant favorable à ses projets de réformes et d'influencer d'une façon indirecte les membres de l'assemblée. Mais à la fin de mars c'était trop tard : l'annonce qu'il avait faite aux Notables, dès le premier jour, d'un déficit considérable, et sa déclaration qu'un impôt nouveau d'une centaine de millions était urgent à établir, l'avaient rendu l'objet de la haine générale; sa voix n'avait par conséquent aucune chance d'être écoutée [1]. D'un autre côté, en blessant les Notables, il était sûr d'exaspérer leur animosité, et de les exciter à combattre les diverses parties de son plan financier avec encore plus d'aigreur qu'auparavant: tout accord entre lui et l'assemblée devenait désormais impossible.

Ce qui était à prévoir arriva.

Deux jours après la mise en vente de l'avertissement, le 2 avril, les bureaux des Notables se réunissent et adoptent des protestations longuement motivées. « Cet avertissement porte la délibération du troisième bureau, moins fait pour éclairer que pour élever des doutes et faire naître des incer-

[1] En effet, le public parisien s'indigna de ce que le contrôleur général osât attaquer les Notables. Il lui reprocha d'avoir lancé contre eux « une dénonciation destinée à faire croire au peuple qu'il y a des hommes qui s'opposent au bien que le roi veut lui faire, tandis que ce sont ces mêmes hommes qui résistent au projet d'aggraver l'impôt, déjà si lourd et si injustement réparti ». (*Corresp. secrète*, II, 125.)

titudes, présente un objet déterminé, celui de mettre les intérêts du peuple en opposition avec les intérêts des deux premiers ordres de l'État... Non, dans la nation française les trois ordres ne font qu'un peuple, tous leurs intérêts se confondent dans l'intérêt de l'État... Il n'est aucun sacrifice que les bureaux n'aient offert pour diminuer le poids des impositions du peuple, et s'ils ont désiré de voir conserver aux deux premiers ordres les formes antiques qui les distinguent, ce n'est qu'en demandant que leur part dans les contributions fût égale à celle de tous les autres citoyens. » Après une critique rapide de tous les projets ministériels, la délibération continue en ces termes : « On n'a pas dit au peuple que les bureaux ont supplié Sa Majesté d'ordonner qu'on leur communiquât tous les états de recette et de dépense... On ne lui a pas dit que les bureaux se seraient regardés comme coupables, s'ils avaient pu donner leur consentement à tout impôt en accroissement dont la nécessité ne leur aurait pas été préalablement démontrée. On ne lui a pas dit que les bureaux n'ont cessé de répéter que le vrai soulagement à procurer au peuple consistait... dans la plus grande économie et dans le plus grand ordre dans les dépenses ». Les délibérations prises par les autres bureaux sont analogues, et le roi autorise leur publication, au risque de paraître abandonner son contrôleur général. Il fait plus : rencontrant le duc de Nivernais, qui avait rédigé la protestation du cinquième bureau, il le prend à part et lui dit : « Ne croyez pas que dans l'annonce de M. de Calonne on ait eu en vue de vous fâcher » ; puis comme le duc lui exprime le regret de ce que les Notables aient eu souvent à voter contre les propositions ministérielles, Louis XVI lui réplique avec bonté : « Opinez selon votre conscience[1] » ; paroles immédiatement interprétées comme un encoura-

[1] Besenval, *Mém.*, II, 219. — M. de Staël-Holstein informait de même le roi Gustave III, à la date du 5 avril, que le roi recevait « avec bonté » les représentations des Notables. (*Corresp. diplom.*, 49.)

gement à l'opposition des membres de l'assemblée. Ceux-ci se croient par suite débarrassés de toute retenue. Dans le deuxième bureau, M. de Nicolaÿ, président de la Chambre des comptes, dénonce, comme faits en fraude des intérêts de l'État, des achats et échanges de domaines qui ont été consentis par Calonne ; l'évêque de Langres, M. de La Luzerne, appuie cette dénonciation, et le marquis de La Fayette remet entre les mains du comte d'Artois une note où il s'exprime ainsi : « Je demande pourquoi les ministres des finances proposent au roi des achats et des échanges qui, n'étant nullement à sa convenance, ne peuvent servir qu'à la convenance des particuliers... Je répète la réflexion que j'ai faite, c'est que les millions qu'on dissipe sont levés par l'impôt, et que l'impôt ne peut être justifié que par le vrai besoin de l'État ; c'est que tous les millions abandonnés à la déprédation ou à la cupidité sont le fruit des sueurs, des larmes et peut-être du sang des peuples [1] ».

Sur ces entrefaites, les Notables suspendirent leurs séances à cause des fêtes de Pâques, et Calonne résolut d'en profiter pour évincer celui des ministres qui lui était le plus hostile, M. de Miroménil. Il raconta à Louis XVI que le garde des sceaux recevait chez lui, chaque soir, les parlementaires qui faisaient partie de l'assemblée des Notables, et que dans son salon on combinait les moyens de faire échouer ses plans ; il déclara que de semblables menées n'avaient que trop duré, qu'elles affaiblissaient le respect dû à la volonté royale, et que si Miroménil n'était pas destitué, il abandonnerait le contrôle général. La division et la faiblesse étaient en effet extrêmes dans le gouvernement. « Il est impossible, mandait le comte de Mercy à l'empereur

[1] Les accusations portées par La Fayette contre Calonne achevèrent de déconsidérer celui-ci. « La noble franchise de M. de La Fayette lui a mérité un suffrage général. On lui sait un gré infini du patriotisme qu'il a montré. » (Staël-Holstein, lettre du 8 avril 1787, 50.)

Joseph II, de bien exposer le degré de confusion, de désordre et de scandale que cette imprudente entreprise (la réunion des Notables) occasionne de plus en plus. L'opposition à tous les projets du contrôleur général est devenue une affaire de cabale, et la forme ainsi que la publicité de cette opposition compromettent de la manière la plus inouïe la dignité du souverain, en même temps qu'elles frappent à un tel point l'opinion de la nation que celle-ci croit une banqueroute inévitable, ce qui, en faisant resserrer l'argent et tomber tout le crédit, pourrait bien décider une catastrophe totale ou partielle[1] ». Au vrai, la France ne se sentait plus gouvernée[2]. Dans ces circonstances, Louis XVI jugea nécessaire d'affirmer son autorité, et agréant une candidature que Calonne lui recommandait chaudement, il se décida à remplacer Miroménil par le président de Lamoignon. Mais encouragé par ce succès le ministre des finances osa demander également le renvoi du baron de Breteuil. Or celui-ci était ouvertement le protégé de la reine, et il alla chercher appui auprès d'elle.

Marie-Antoinette avait toujours eu de l'antipathie pour Calonne ; elle sortit donc de la réserve qu'elle avait jusque-là observée à son égard, et représenta au roi que son maintien aux affaires était regardé comme un danger public par les autres ministres, spécialement par le comte de Montmorin qui venait d'avoir à ce sujet une conversation avec elle. Le comte de Provence démontra de son côté à son frère que s'il voulait faire aboutir les projets soumis aux Notables, la première mesure à prendre était d'enlever le contrôle général à celui qui le détenait. Enfin le prince de Conti, qui depuis l'ouverture de l'assemblée n'avait pas cessé de com-

[1] *Corresp. de Mercy et de Joseph II*, lettre du 7 avril 1787, II, 89.

[2] « On répand la facétie suivante, qui peint la situation actuelle de la France : Le roi dans l'assoupissement; le contrôleur général, fièvre convulsive; la noblesse dans l'apathie; le clergé, fièvre continue avec redoublement; le peuple à l'agonie. » (Bachaumont, XXXIV, 307.)

battre les plans de Calonne, mit une extrême ardeur à convaincre le roi que son ministre des finances ne pouvait plus, sans péril pour l'État, rester en place. Déjà ébranlé par tout ce qui s'était passé depuis six semaines, Louis XVI se rendit d'autant plus vite à leur conseil, que des notes rédigées par Brienne à son intention et dans lesquelles tous les défauts des projets présentés par le ministre des finances étaient soigneusement analysés, l'avaient amené à douter que celui-ci pût jamais obtenir des Notables leur adoption. Il espéra qu'un autre ministre réussirait mieux que lui, et afin de calmer l'opposition de l'assemblée, il se résolut à le disgrâcier. Il attachait en effet le plus grand prix à sauver le plan soumis aux Notables, car ce plan lui semblait être le seul moyen de rétablir les finances et de soulager les contribuables les plus pauvres. Il se décida donc à sacrifier Calonne, et quelques heures après lui avoir donné satisfaction par le renvoi de Miromesnil et la nomination de Lamoignon, il le destitua à son tour. Le même jour, le 8 avril 1787, le garde des sceaux et le contrôleur général des finances apprirent l'un et l'autre, de la bouche de M. de Montmorin, que le roi se privait de leurs services[1].

Si Calonne est tombé du pouvoir à l'improviste, sa chute du moins était inévitable. Les arrêtés pris par les bureaux après son discours du 12 mars et surtout ceux adoptés après la publication de l'avertissement Gerbier, rendaient toute réconciliation impossible entre les Notables et lui. Par suite, un peu plus tôt, un peu plus tard, Louis XVI aurait eu à choisir entre son ministre et l'assemblée. Or, la prudence lui conseillait de ne pas rompre avec cette dernière, car la situation du Trésor était tellement précaire que le gouvernement avait absolument besoin de subsides. D'un autre côté, le mauvais vouloir des parlements était assez connu

[1] La disgrâce de Calonne causa « une joie générale dans Paris ». (Bachaumont, XXXIV, 336.) Les Parisiens ne pardonnaient pas à ce ministre de vouloir augmenter les impôts.

pour que leur refus d'enregistrer des impôts ou des emprunts qui n'auraient pas été l'objet d'un avis favorable de la part des Notables fût certain d'avance. Enfin il était visible que l'assemblée avait acquis une réelle popularité : dans le peuple comme dans la bourgeoisie on la louait d'avoir refusé tout impôt nouveau avant de savoir s'il était nécessaire, d'avoir demandé les états de recettes et de dépenses et d'avoir conseillé des économies. On n'était pas persuadé que le déficit fût aussi gros que celui annoncé par Calonne, et l'opinion générale était que de nouvelles ressources mises à la disposition de ce ministre n'auraient reçu aucun emploi utile. Dans ces conditions, la dissolution de l'assemblée des Notables et l'enregistrement forcé d'édits fiscaux eussent été des aventures périlleuses.

Comment le roi aurait-il pu d'ailleurs croire encore à l'habileté de son contrôleur général, quand rien de ce qu'il lui avait promis ne s'accomplissait? Loin d'être accueillies avec enthousiasme, ses propositions étaient presque toutes déclarées inacceptables. En outre, le roi n'aurait-il pas été fondé à lui reprocher non seulement d'avoir fait choix d'un projet d'impôt très critiquable, mais encore d'avoir soumis aux Notables un programme de réformes beaucoup trop chargé? La tâche de conjurer le danger de la banqueroute et de faire disparaître le déficit n'était-elle pas assez lourde? Pourquoi dès lors détourner leur attention sur une foule d'autres questions? Sans doute, l'entreprise était louable de vouloir instituer des assemblées provinciales, améliorer le régime de la taille et celui de la gabelle, supprimer les traites intérieures et la corvée, renoncer à des taxes indirectes particulièrement onéreuses, etc. Mais la nécessité d'assurer de nouvelles ressources à l'État était seule pressante, et c'est uniquement après les avoir obtenues que Calonne aurait dû entretenir les Notables de ses autres projets. Enfin, pour décider l'assemblée à créer des recettes supplémentaires, il ne lui suffisait pas de les demander ;

son devoir était de justifier sa demande, de fournir des états prouvant l'existence et le montant exact du déficit, bref de ne reculer devant aucun effort pour vaincre la répugnance des Notables à autoriser soit des emprunts, soit des impôts. Au lieu de cela, il avait eu l'air de chercher à noyer la question financière au milieu de beaucoup d'autres, et paru craindre de donner aux bureaux des éclaircissements. Il n'avait pas su diriger les délibérations de l'assemblée, et en définitive c'était sa faute s'il échouait aussi misérablement.

CHAPITRE X

I. Nomination de Fourqueux au contrôle général. — Elle est mal accueillie, quoique bientôt suivie de la disgrâce de Calonne. — Necker publie un mémoire pour nier que le déficit existât sous son administration ; il est exilé, et l'indignation est générale. — La chute de Calonne rend les Notables plus exigeants que jamais. — Louis XVI tient, le 23 avril, une séance royale. — Les Notables persistent à repousser toute augmentation d'impôts. — Perplexités de Louis XVI. — Il appelle Brienne au ministère. — II. Grande réputation dont jouit depuis longtemps l'archevêque de Toulouse ; espérances que suscite sa nomination. — Faute qu'il commet en voulant obtenir des Notables le vote immédiat et intégral du plan financier de Calonne. — Vote d'un emprunt de 60 millions. — Le roi écrit aux Notables que des impôts nouveaux sont nécessaires pour combler le déficit. — Brienne insiste en vain dans le même sens. — L'assemblée réclame des économies, la publication annuelle de l'état des recettes et des dépenses, et la création d'un Conseil des finances ; elle admet l'émission d'emprunts successifs, mais elle refuse d'accroître les impositions. — Elle ne s'associe pas à la demande des Etats généraux, lancée par La Fayette. — Séance de clôture le 25 mai. Importance des déclarations que prononce Brienne contre l'inégalité en matière d'impôts. — Réserves faites par le premier président du parlement de Paris. — En laissant la monarchie aux prises avec le déficit, l'assemblée des Notables a rendu sa situation plus difficile qu'auparavant. — Déconsidération dans laquelle est dès lors tombé Brienne. — Sentiments d'indépendance qui se répandent dans la nation.

I

En apprenant sa disgrâce, Calonne craignit d'abord que son successeur ne fût l'archevêque de Toulouse. Mais il fut

bientôt rassuré. « Le roi tenait plus que jamais aux différents projets qu'il avait fait mettre sous les yeux des Notables, et il chercha à donner à M. de Calonne un successeur qui fût porté par sa propre opinion à suivre les plans proposés. M. de Fourqueux paraissait être celui qui convenait davantage. Sa grande simplicité, ses idées, son éloignement de toute intrigue et sa bonne réputation plaisaient au roi. Mais il fallait le décider. M. de Calonne, qui le préférait à tout autre, lui écrivit. Il chargea M. Dupont, qui avait eu par M. Turgot, par M. de Gournay et par M. de Trudaine, d'anciennes relations avec M. de Fourqueux, de lui porter sa lettre... Il était onze heures du soir, la porte s'ouvre, Dupont entre précipitamment et s'écrie avec chaleur : Victoire ! M. de Fourqueux accepte, et il suivra tous les plans de M. de Calonne[1]. » Le ministre tombé n'eut pas seulement la bonne fortune d'avoir à désigner l'homme qui le remplacerait, et de savoir qu'il n'aurait pas d'autre programme que le sien. Il fut de plus invité par Louis XVI à continuer de venir au contrôle général et il reçut l'ordre de presser la rédaction des mémoires qui restaient à communiquer à l'assemblée des Notables. Aussi put-il espérer pendant quelques jours qu'il conserverait en secret la haute main sur les finances, et qu'après la clôture de l'assemblée il reprendrait officiellement leur direction. C'est évidemment dans cette pensée qu'il avait conseillé au roi le choix de Bouvard de Fourqueux, vieux conseiller d'État sans capacité[2] et sans compétence financière.

Mais ce choix produisit sur l'opinion un très fâcheux effet. Les serviteurs les plus fidèles de Louis XVI s'en étonnèrent eux-mêmes. Ainsi, lorsque le comte de Montmorin reçut l'ordre de porter à Fourqueux la lettre le nommant contrôleur général, il ne cacha pas au roi « que le fardeau

[1] Talleyrand, *Mémoires*, I, 106.

[2] « Jamais perruque du Conseil d'État, dit Mme de Staël, n'avait couvert une plus pauvre tête. » (*Consid. sur la Révol. franç.*, I, 119.)

des finances était trop au-dessus des forces de ce bon magistrat », et il lui conseilla de s'adresser à Necker, « qui réunissait les vœux de tout le public ». Le roi « convint des talents de M. Necker, mais il objecta les défauts de son caractère[1] ». M. de Montmorin avait raison : Necker était l'homme de la situation et son nom seul inspirait confiance. Il avait assez d'habileté pour trouver des ressources qui auraient momentanément tiré le Trésor d'embarras ; il aurait sans doute prorogé l'assemblée des Notables jusqu'à ce qu'il eût pu se rendre personnellement compte de l'état des finances ; son libéralisme, sa réputation, auraient facilité ses rapports avec l'assemblée ; il avait plus de chances qu'aucun autre de faire passer des emprunts et des impôts, et il n'aurait pas manqué d'en imputer la responsabilité à ceux qui avaient eu récemment à diriger les finances. En tout cas, ses nombreux partisans s'attendaient à ce qu'il recueillît l'héritage de Calonne. Voyant qu'il était écarté, ils manifestèrent leur désappointement et se répandirent en plaintes sur la nullité de celui qui lui avait été préféré. « Est-il concevable, écrivait par exemple le baron de Staël, que dans une crise, lorsque tous les agents du Trésor sont partis avertir le nouveau contrôleur général qu'il n'y avait plus d'argent à la fin du mois pour achever le paiement, on choisisse des mains défaillantes pour porter secours à un tel incendie[2] ? » Enfin les adversaires encore plus nombreux de Calonne s'indignèrent de ce qu'on lui eût donné pour successeur « un homme de paille », de ce que sa « disgrâce apparente ne fût qu'un jeu joué » et de ce que ses projets ne fussent pas abandonnés[3]. Mais au bout de quelques jours, sans que rien expliquât ce revirement, le roi montra au contraire beaucoup de sévérité pour cet

[1] Note de M. de Montmorin, reproduite dans les *Mémoires de Marmontel*, II, 233.
[2] De Staël, *Corresp. diplom.*, 51.
[3] Bachaumont, XXXIV, 357, 358.

ancien ministre : à l'instigation des ennemis que celui-ci comptait à la cour, il commença par lui enjoindre de se retirer dans une propriété qu'il possédait aux environs de Paris, avec défense d'écrire ni de voir personne, puis il l'exila en Lorraine dans une de ses terres.

Tout cela dénotait à la fois la faiblesse du roi, l'inconsistance de son gouvernement et la variété des intrigues qui s'agitaient autour de lui. Comment le prestige de la royauté n'en aurait-il pas souffert? L'esprit public commençait en effet à devenir singulièrement frondeur et passionné. « Ceux qui ont observé Paris dès la première assemblée des Notables en 1787, raconte l'abbé Morellet, savent quelle agitation s'y faisait sentir : on discutait dans les clubs toutes les questions, tous les plans, tous les projets; et ces clubs se multipliaient sous toutes les formes, et le nombre de leurs associés s'augmentait tous les jours [1]. » Une mesure arbitraire prise au lendemain de la chute de Calonne, mesure dont Necker fut victime, vint encore surexciter l'opinion. L'ancien directeur général des finances avait été humilié et irrité, comme s'il se fût agi pour lui d'une injure personnelle, par la révélation qu'avait faite Calonne de l'existence d'un important déficit à l'époque où il était ministre. Il avait demandé au roi l'autorisation de répondre au discours de Calonne, elle lui avait été refusée, mais il n'en avait pas moins composé un mémoire justificatif à l'appui des chiffres par lui produits dans son *Compte rendu*. Dès qu'il sut que son adversaire était renversé, il fit paraître cet écrit, sous le titre de *Mémoire en réponse au discours prononcé par M. de Calonne devant l'assemblée des Notables* [2]. Il s'y indigne d'avoir été « présenté au roi, à la

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 346.

[2] Le *Mémoire* de Necker fut réfuté par Calonne, et les deux auteurs répliquèrent l'un et l'autre. Pendant plus d'une année, la lutte se poursuivit entre eux à coups de lourds volumes, pleins de chiffres et aussi de personnalités. Faute de documents décisifs qu'ils pussent s'opposer, leur querelle fut en somme peu instructive. Toutefois Calonne

nation, à l'Europe, à la postérité, comme un homme qui s'est servi de la dissimulation la plus condamnable pour obtenir une confiance qui n'était pas méritée »; il y affirme avoir laissé dans le Trésor, au mois de mai 1781, des fonds suffisants pour satisfaire aux paiements jusqu'à la fin de l'année, et il tâche d'établir que si les chiffres du *Compte rendu* ne concordent pas avec les recettes et les dépenses de l'année 1781, ils reproduisent néanmoins d'une façon exacte les ressources et les charges d'une année normale. Necker persiste donc, contrairement à la vérité, à nier dans ce mémoire que le déficit existât de son temps, et à prétendre au contraire que le Trésor disposait alors d'un excédent. Cette thèse n'avait pas seulement le tort d'être en contradiction avec les déclarations faites par Calonne, de l'aveu du roi, devant l'assemblée des Notables ; elle tendait en outre à rejeter sur les derniers ministres des finances toute la responsabilité du déficit qui effrayait le pays, et, émanant d'un homme en possession d'une aussi grande notoriété, il n'était pas douteux qu'elle aurait pour conséquence de contraindre le gouvernement à justifier ses propres affirmations, à montrer que l'origine du déficit était antérieure à 1781. La publication du *Mémoire* fut en conséquence dénoncée à Louis XVI comme un acte de désobéissance coupable, et une lettre de cachet en date du 13 avril exila Necker à quarante lieues de Paris. Aussitôt un cri d'indignation s'éleva contre cet acte d'autorité, on accabla de démonstrations de sympathie celui contre lequel il était dirigé, et son livre compta des lecteurs par milliers. « Les murmures sont éclatants et universels,

soutient une opinion qui est plus rapprochée de la vérité que celle de Necker, car les recettes ordinaires de 1781 avaient été fort loin d'égaler les dépenses de même nature. Il s'appuie du reste sur les *états au vrai*, et si incomplets que fussent ces comptes dressés dans les bureaux du contrôle général, ils serraient de plus près les faits que les évaluations du *Compte rendu*. En soutenant jusqu'à la fin que l'écart entre les recettes et les dépenses était de date récente, Necker a induit ses contemporains en erreur et abusé de leur crédulité.

écrivait Mallet du Pan [1]. Jusqu'aux harengères achètent cet ouvrage, que M. Necker a été forcé de faire imprimer hors du royaume. La foule a été à sa porte jusqu'à son départ. » Mme de Stael entre dans plus de détails [2]. « Tout Paris vint visiter M. Necker pendant les vingt-quatre heures qu'il lui fallut pour les préparatifs de son départ. L'archevêque de Toulouse, protégé de la reine, et qui se préparait à remplacer M. de Calonne, se crut obligé, même par un calcul d'ambition, à se montrer chez un exilé. De toutes parts on s'empressait d'offrir des habitations à M. Necker ; tous les châteaux, à quarante lieues de Paris, furent mis à sa disposition. Le malheur d'un exil qu'on savait être momentané ne pouvait être grand, et la compensation était superbe. Mais est-ce ainsi qu'un pays peut être gouverné ? »

Pendant que ces événements s'accomplissaient, les séances des Notables étaient suspendues, mais bientôt elles allaient reprendre, et il était à craindre que le sentiment du succès qu'ils avaient remporté par la retraite de l'ancien contrôleur général, joint au mécontentement causé à quelques-uns par l'exil de Necker, ne les rendît moins dociles que jamais. Le renvoi de Calonne avait en effet gravement compromis l'autorité de Louis XVI. Ainsi que l'écrivait le comte de Mercy à Joseph II : « Il en résulte une victoire scandaleuse sur le pouvoir, sur la dignité du roi, et on ne saurait évaluer encore jusqu'où cette fâcheuse circonstance pourra influer dans l'avenir [3] ». Les projets dont ils

[1] Mallet du Pan, *Mémoires*, I. 141.

[2] Mme de Staël, *Consid. sur la Révol. franç.*, I, 116.

[3] *Corresp. de Mercy avec Joseph II*, II, 94. — « L'abandon subit d'un ministre en qui le roi avait eu assez de confiance pour se livrer à ses projets et entreprendre, apr s une mûre réflexion, une aussi grande chose que celle d'assembler l'élite de la nation pour la consulter, lui fit un tort prodigieux, et montra le peu de fonds que pouvaient faire sur son appui ceux qui essaieraient de le servir... Ce premier acte de faiblesse a autorisé la résistance et assuré ses succès. » (*Mémoires du marquis de Clermont-Gallerande*, I, 22.)

étaient saisis ne tombaient-ils pas d'ailleurs avec le ministre qui les avait conçus ?

Le roi tenait au contraire, nous l'avons montré, à ce que tous ces projets reçussent la sanction des Notables. Bien plus, son intention était de leur soumettre les deux derniers mémoires qu'avait rédigés Calonne et qui formaient le complément de son plan financier. Il crut que dans ces circonstances son intervention désarmerait l'opposition de l'assemblée, et le 23 avril il tint une séance générale, la première à laquelle il eût assisté depuis la séance d'ouverture. Le discours qu'il prononça ne manque pas d'adresse. Il y félicite les évêques de « ne prétendre aucune exemption pour leur contribution aux charges publiques », il promet d'examiner avec soin les observations des bureaux relatives à la gabelle, il consent à la communication d'états de recettes et de dépenses, il parle d'économies qui monteront d'abord à 15 millions et qui s'élèveront ensuite plus haut, « sans diminuer ce qui est essentiel à la sûreté de l'État et à la gloire de la couronne ». A l'occasion du déficit, il rappelle aux Notables que « c'est pour trouver les moyens d'y remédier » qu'il les a assemblés, et qu'il est « fermement résolu à prendre les mesures les plus efficaces pour le faire disparaître ». Il annonce en conséquence une imposition sur le timbre, « qui, par sa nature, sera presque insensible à la partie la plus pauvre de ses sujets », et des arrangements relatifs aux remboursements à époques fixes, arrangements « qui, à la vérité, opéreront la liquidation des dettes de l'État d'une manière moins prompte, mais qui n'exigeront pas d'aussi fortes impositions ». Enfin il fait appel à la fidélité de l'assemblée, afin de parer aux « grands maux qui lui ont été révélés et qui ont dû causer de l'inquiétude dans le public ».

Ce discours fut accueilli avec faveur par les Notables. « On dit qu'en l'entendant ils ont tous fondu en larmes : c'était un véritable transport », mandait le baron de Staël

au roi de Suède [1], en lui rendant compte de la séance royale. Mais le nouveau garde des sceaux, prenant la parole après le roi, adressa aux Notables une harangue dans laquelle, afin de se faire bien venir, il eut le tort de les féliciter de la conduite qu'ils avaient tenue depuis leur réunion et de prétendre que son maître l'avait approuvée [2]. On ne conçoit pas que Louis XVI ait permis à Lamoignon cet acte de flagornerie, qui devait fatalement exciter l'assemblée à faire parade d'indépendance.

Les bureaux, en effet, ne se contentèrent pas des tableaux de recettes et de dépenses qui leur furent remis; ces pièces étaient au nombre de 63, mais ils en soupçonnèrent la véracité, demandèrent des explications complémentaires à M. de Fourqueux qui ne put les renseigner comme ils l'auraient voulu, et chargèrent un certain nombre de membres d'aller dans les bureaux du contrôle général procéder eux-mêmes à des recherches et à des vérifications. Ils ne cachèrent pas leur résolution de n'approuver de nouveaux impôts que s'ils acquéraient la conviction qu'ils étaient indispensables. « Sa Majesté reconnait elle-même, lit-on dans un arrêté du sixième bureau, que l'excès des impositions que supportent les peuples ne permet de leur en demander des nouvelles et d'user de ce moyen qui répugne à son cœur et à sa bonté paternelle, qu'à la dernière extrémité, et après que toutes autres voies de libération auraient été épuisées. Le bureau supplie Sa Majesté de le mettre en état d'apprécier les ressources étrangères à l'impôt, en lui faisant remettre le tableau des retranche-

[1] *Corresp. diplom.*, 52.

[2] « Vous avez dû faire ce que vous avez fait, élever des doutes, proposer des objections, demander des éclaircissements, et du sein de ces grandes discussions faire sortir des vérités utiles. Vous auriez trahi tout à la fois vos devoirs et le vœu de Sa Majesté, si dans ces circonstances vous eussiez manqué de ce noble courage qui tient à la fidélité du sujet, comme au patriotisme du citoyen. Sa Majesté comptait sur votre zèle et votre loyauté, et elle a vu avec la plus vive satisfaction que son attente n'a pas été trompée. »

ments et des économies qu'elle se propose d'ordonner, et les états circonstanciés de la recette et de la dépense qui peuvent faire connaître au bureau : 1° si un accroissement d'impôt est absolument nécessaire ; 2° à quelle somme il doit être porté ; 3° jusqu'à quel point on peut en fixer la durée. » Le deuxième bureau émit l'avis que, malgré les économies auxquelles le roi se prêtait, l'insuffisance des recettes atteindrait, en 1787, au moins 84 millions, et qu'il fallait y faire face en contractant un ou plusieurs emprunts, mais il n'indiqua pas comment le service des intérêts serait assuré. L'opinion soutenue par La Fayette, qu'il n'appartenait pas aux Notables « de déterminer les charges publiques, que ce triste devoir était celui des représentants de la nation, et, en leur absence, des cours souveraines », gagnait chaque jour du terrain. Cet ancien compagnon de Washington s'agitait afin de former dans l'assemblée un parti, prêt à profiter des embarras de la situation pour arracher au roi une charte accordant à la France des institutions libres ; il avait tenté d'y attirer Brienne, et n'avait pas craint de lui dire : « que le roi nous concède la convocation d'États généraux périodiques, et nous voterons les impôts nécessaires jusqu'à la première réunion des États [1] ». Les Notables ne venaient donc aucunement au secours du Trésor obéré, ils discutaient sur le montant du déficit, et la faiblesse du gouvernement encourageait certains d'entre eux à tâcher de lui dicter des lois.

Instruit de tous ces faits, Louis XVI vit que, faute de direction, l'assemblée sur les lumières et le dévoûment de laquelle il avait fondé tant d'espérances était impuissante pour le bien. En même temps il eut à entendre les doléances du nouveau contrôleur général. Celui-ci lui apprit qu'il était à la veille de manquer d'argent, qu'il ne pourrait s'en procurer que par un emprunt, mais que les effets royaux

[1] *Mémoires de La Fayette*, II, 166, 168, 205. — Wéber, *Mémoires*, 104.

baissaient de plus en plus à la Bourse, et que le défaut de confiance était si général que l'État ne trouverait pas pour le moment de prêteurs. Accablé d'inquiétude, le malheureux Louis XVI allait raconter ses peines à la reine, et sa perplexité était si grande qu'à plusieurs reprises il versa des larmes[1]. Marie-Antoinette lui démontra que les circonstances exigeaient la présence dans le ministère d'un homme qui, par son talent, par son autorité personnelle, par son influence auprès des Notables, fût en mesure de prendre d'une main ferme les rênes du gouvernement; or il n'y avait qu'un homme réunissant ces conditions : c'était l'archevêque de Toulouse. Brienne ne jouissait-il pas en effet depuis longtemps de la réputation d'un habile administrateur ? N'avait-il pas, comme membre des États du Languedoc, donné maintes preuves de son aptitude pour les affaires ? Ne venait-il pas de jouer dans l'assemblée des Notables un rôle considérable ? La reine en concluait que sa nomination serait bien vue par l'immense majorité de cette assemblée. Ces raisons triomphèrent de la répugnance du roi, d'autant mieux que la reine lui suggéra de n'appeler l'archevêque à aucun département ministériel, et de lui conférer seulement le titre, déjà porté par Maurepas et Vergennes, de chef du Conseil royal des finances.

Louis XVI manda en conséquence Brienne et lui fit part de ses intentions. La proposition royale comblait évidemment les vœux de l'ambitieux prélat. Toutefois il eut la sagesse de répondre à Louis XVI qu'il ne croyait pas pouvoir entrer au ministère, à moins que Necker fût lui-même nommé au contrôle général. Il ne réussit pas malheureusement à persuader à Louis XVI que son intérêt et celui du pays lui conseillaient de s'assurer le bénéfice de la popularité et de l'expérience de Necker ; voyant l'inutilité de ses efforts, il renonça à la condition qu'il avait

[1] Ce détail et les suivants sont empruntés à la *Corresp. du comte de Mercy avec Joseph II et Kaunitz*, II, 95, 96.

d'abord posée, et il se mit à la disposition du roi. Le jour même précisément, MM. de Montmorin, de Lamoignon et de Breteuil firent une démarche auprès de Louis XVI pour le déterminer à s'adresser à Brienne [1]; ils ne lui cachèrent pas qu'il y avait de graves périls à laisser se prolonger l'espèce d'anarchie au milieu de laquelle se débattaient les Notables, et ils n'eurent aucune difficulté à obtenir la nomination de l'archevêque de Toulouse comme membre du cabinet. Elle fut signée le 1er mai 1787.

Le même jour le roi écrivit à Fourqueux pour lui demander sa démission [2]; puis le 6 mai Laurent de Villedeuil, intendant de Rouen, fut appelé au contrôle général. Cet administrateur s'était distingué à la tête de l'intendance de Rouen, mais, ce qui est bien un signe des temps, il dut son élévation au ministère, moins à ses capacités administratives qu'à l'énergie avec laquelle il avait appuyé, dans l'assemblée des Notables, le projet de création des assemblées provinciales et reconnu les vices de l'administration des intendants [3]. En apprenant ces changements ministériels, Necker

[1] Dans cette entrevue, Montmorin parla avec force en faveur de Necker, mais « le baron de Breteuil représenta l'inconséquence qu'il y aurait à rappeler, pour le mettre à la tête de l'administration, un homme qui était à peine arrivé au lieu qu'on lui avait prescrit pour son exil; combien une pareille conduite aurait de faiblesse; quelle force elle donnerait à celui qui, placé ainsi par l'opinion, n'en aurait l'obligation qu'à elle et à lui-même. Il s'étendit longuement et fortement sur l'abus que M. Necker ne manquerait pas de faire d'une semblable position. Il peignit son caractère des couleurs les plus propres à faire impression sur un roi naturellement jaloux de son autorité et qui avait un pressentiment confus qu'on voulait la lui arracher, mais qui la croyait encore entière dans ses mains et qui voulait la conserver ». (Note de M. de Montmorin dans les *Mémoires de Marmontel*, II, 234.)

[2] M. de Fourqueux n'ayant été contrôleur général que pendant vingt et un jours, on fit sur lui ce jeu de mot : il a perdu sa place au *vingt et un*. Toutefois son court passage au contrôle général lui valut la pension de 20,000 livres qu'il était d'usage d'accorder aux anciens ministres.

[3] Bachaumont, XXXV, 81; Wéber, *Mém.*, 105. — N'est-il pas digne de remarque que Louis XVI, ayant eu à trois reprises à choisir un ministre pendant que siégeaient les Notables, ait chaque fois arrêté son

s'écria : « Dieu veuille que le nouveau ministre parvienne à servir l'État et le roi mieux que je n'aurais pu le faire ! C'est déjà une bien grande tâche que les circonstances actuelles ; mais bientôt elle dépasseront les forces d'un homme, quel qu'il puisse être[1] ». La déception qu'il venait d'éprouver le rendait cette fois clairvoyant.

II

La nomination de Brienne n'excita dans le public ni colère ni surprise. « La nation appelait M. Necker au timon des finances. Mais le roi a mis les finances sous la protection du clergé, et c'est M. de Brienne, archevêque de Toulouse, qui en prendra soin. Ce prélat est enfin parvenu à jouer un rôle ministériel, vers lequel toutes ses démarches et tous ses travaux étaient dirigés depuis vingt ans.... On espère que cette nouvelle administration nous débarrassera de tous les déprédateurs secondaires que M. de Calonne avait réunis autour de lui.... Les cagots sont désolés de l'élévation de M. de Brienne. Ce prélat, dont la fortune est considérable, joint beaucoup de désintéressement à une probité qui n'est point suspecte, une bienfaisance éclairée à des vues sages, un esprit d'ordre et de profondes connaissances ; mais, disent-ils, il n'a point de religion[2]. » L'archevêque de Toulouse passait en effet pour un adepte des idées philosophiques, et, sauf auprès du parti dévot, cette réputation était loin de lui nuire.

choix sur l'un d'eux? Brienne, Fourqueux et Villedeuil étaient tous trois des Notables. Tant il est vrai que le chef du pouvoir exécutif, quand il se trouve en présence d'une assemblée délibérante, est conduit par la force des choses à confier la direction des affaires à des hommes jouissant dans cette assemblée d'un degré plus ou moins grand d'influence !

[1] Mme de Staël, *Consid. sur la Révol. franç.*, I, 120.

[2] *Corresp. secrète*, II, 137, 138.

Avant d'avoir donné sa véritable mesure dans les hautes fonctions auxquelles ses patientes manœuvres le firent parvenir, il jouissait du renom d'un homme doué de rares talents. On le savait protégé par la reine, et à plusieurs reprises on avait cru qu'il allait parvenir au ministère. « L'archevêque de Toulouse, lisons-nous dans les Mémoires de Beugnot, était attendu depuis vingt ans à la place de premier ministre et on semblait impatient de l'y voir arriver [1]. » Weber dit de même : « Jamais administrateur en chef n'arriva aux affaires précédé de plus d'espérances que l'archevêque Brienne. Depuis trente ans il était désigné pour les plus grands emplois. On citait l'opinion du duc de Choiseul qui l'avait fortement recommandé à Louis XV... Les sociétés dominantes ou par le rang ou par l'esprit, ou par tous les deux à la fois, portaient l'archevêque de Toulouse à la place qu'avaient occupée les Fleury, les Mazarin, les Richelieu [2] ». Deux ans avant que Brienne n'arrivât au pouvoir, un diplomate qui pourtant n'éprouvait pour sa personne aucune sympathie, le jugeait en ces termes : « L'archevêque de Toulouse a beaucoup d'esprit et de caractère, une capacité de concevoir des projets nobles et élevés et assez de courage pour les soutenir ; c'est du moins ce que l'on dit généralement, en ajoutant à cela que le prélat a eu pour but principal de ses études l'administration intérieure du royaume, connaissance si nécessaire pour tous ceux qui ont part au gouvernement, et cependant ignorée de la plupart des ministres. On convient assez généralement qu'il est un des plus propres à gouverner ce pays-ci [3] ». Enfin, en apprenant l'élévation de Brienne, les esprits les plus libéraux ne témoignèrent d'abord que de la satisfaction ; c'est ainsi que La Fayette écrivit à l'Américain John Jay : « L'archevêque de Toulouse est le plus capable

[1] Beugnot, *Mém.*, I, 267.
[2] Wéber, *Mém.*, 105.
[3] De Staël-Holstein, *Corresp. diplom.;* lettre du 3 mars 1785, 14.

et un des hommes les plus honnêtes qui pouvaient être mis à la tête de l'administration. Il aura la haute influence en tout et nous pouvons compter sur lui comme sur un homme également éclairé et libéral [1] ».

Le premier acte de son ministère ne fut toutefois pas habile. En effet, malgré le mauvais succès obtenu auprès des Notables par les projets de Calonne, il résolut non seulement de se les approprier, mais encore d'en poursuivre l'adoption immédiate. Cette adoption était fort douteuse, car les mêmes hommes qui depuis deux mois combattaient les mesures qu'on leur avait proposées ne pouvaient pas décemment s'en déclarer tout à coup partisans. Il eût donc été beaucoup plus politique de suspendre la session des Notables, de la renvoyer à la fin de l'année, de reviser les projets qui avaient soulevé le plus d'objections, et après avoir édicté les réformes sur lesquelles tout le monde était d'accord, après s'être par ce moyen concilié l'opinion publique, de se présenter de nouveau devant l'assemblée avec un plan bien étudié, uniquement consacré à remédier au déficit. Une fatale présomption empêcha Brienne de suivre cette marche, et il eut bientôt à le regretter.

Les Notables parurent d'abord disposés à faciliter sa tâche. En effet, étant allé, dès le lendemain de sa nomination, leur révéler l'excessive détresse du Trésor et la nécessité d'un emprunt, leur ayant de plus annoncé que les économies dont le roi leur avait parlé à la séance du 23 avril monteraient non pas à 15, mais à 40 millions, ils votèrent un emprunt de 6 millions en rentes viagères, devant procurer un capital d'environ 60 millions. Les conditions de l'emprunt étaient loin d'être brillantes : l'État promettait 9 pour 100 d'intérêt aux prêteurs âgés de moins de quarante ans, 10 pour 100 à ceux âgés de quarante à soixante ans, et 8 pour 100 quand la rente viagère était constituée sur

[1] La Fayette, *Mém. et corresp.*, II, 201.

deux têtes. Mais chacun comprit que l'ébranlement du crédit ne permettait pas au Trésor de se montrer exigeant. L'édit d'emprunt fut immédiatement porté au parlement et ce corps l'enregistra sans difficulté le 7 mai 1787. Brienne para de la sorte aux embarras les plus urgents, mais deux jours plus tard l'entente n'existait déjà plus entre lui et les Notables.

Le ministre, se rappelant le rôle brillant joué par Calonne dans la conférence qui avait eu lieu sous la présidence de Monsieur deux mois auparavant, voulut lui aussi tenir, en présence du comte de Provence, une conférence à laquelle assisteraient trois membres par bureau. Le roi approuva cette idée et il signa une lettre aux Notables pour leur indiquer le programme que le chef du Conseil royal des finances comptait défendre devant les délégués des bureaux. Cette lettre constate que les 40 millions d'économies promis dans le préambule de l'édit d'emprunt peuvent difficilement être dépassés, et qu'ils laissent un déficit qui doit absolument disparaître : pour cela il faut établir des impositions : « Ce n'est qu'avec un extrême regret, poursuit le message, que j'ai recours à l'impôt; mais éloigné comme je dois l'être de tous les systèmes imaginaires, qui éblouissent, mais finissent par amener des impôts plus considérables pour subvenir aux vides qu'ils ont créés, je suis contraint, malgré ma répugnance, d'employer cette dernière ressource, et l'assemblée jugera comme moi que plus tôt elle sera mise en usage, plus tôt il sera possible de l'adoucir et d'en abréger la durée. Le déficit augmenterait avec tous les désordres, s'il n'était entièrement rempli, et tôt ou tard il faudrait aggraver le mal qu'on aurait voulu éviter ». En conséquence l'assemblée n'hésitera pas à voter l'impôt territorial et un impôt sur le timbre.

L'annonce que le gouvernement se proposait de créer de nouvelles taxes eut au contraire pour effet de froisser profondément la majorité des membres de l'assemblée, et

c'est avec des dispositions très peu conciliantes que les commissaires des bureaux se rendirent à la conférence convoquée pour le 9 mai. Ils entendirent Brienne leur dire que le déficit atteindrait pour l'année courante 140 millions [1], que l'impôt du timbre ne présentait que des avantages, qu'afin de tenir compte des critiques dirigées contre la subvention territoriale, son rendement serait réduit à 80 millions au maximum, et que les sommes qu'elle produirait en moins seraient demandées à un supplément de la capitation, calculé en raison de l'importance des loyers. Sauf ces légères modifications, c'était toujours le plan financier de Calonne, et les membres de la conférence n'épargnèrent pas à Brienne le témoignage de leur mécontentement. L'évêque de Nevers surtout le prit vivement à partie, et lui reprocha de soutenir comme ministre le contraire de ce qu'il avait soutenu comme Notable.

A la suite de la conférence, les bureaux furent d'accord pour reclamer des économies, la création d'un Conseil des finances où siégeraient « des citoyens recommandables des différents ordres et étrangers à l'administration générale [2] », et la publication d'états annuels de recettes et de

[1] Le déficit de 140 millions accusé par Brienne paraît n'avoir été adopté par lui qu'à titre de moyenne. En effet, d'après les états remis à l'assemblée, les recettes de 1786 auraient été de 410 millions, et les dépenses de 593 millions, d'où un déficit de 183 millions, qui aurait été couvert jusqu'à concurrence de 124 millions par des emprunts et des extensions d'emprunts, de 53 millions par des anticipations et de 6 millions par le prix des charges d'agents de change. Pour 1787, les évaluations de recettes et de dépenses offraient des écarts énormes. Aussi les Notables ne surent pas à quel chiffre fixer le montant réel du déficit. Certains bureaux l'estimèrent à près de 200 millions, d'autres moitié moins; en général ils admirent le chiffre de 140 millions comme représentant le déficit moyen. Ce chiffre est incontestablement trop élevé, car parmi les dépenses de 1786 figuraient 68 millions et demi de remboursements, et pour 1787 les remboursements étaient évalués à 54 millions : dans l'état où se trouvait le Trésor, il eût été légitime de ne pas imputer sur les recettes de l'année les sommes nécessaires au paiement des dettes arrivant à échéance.

[2] Expressions employées par le bureau de *Monsieur* dans un arrêté du 15 mai. Dans la pensée des Notables, un rôle considérable devait appartenir au Conseil des finances. A cet effet ils proposaient de le

dépenses. Brienne espéra qu'en se ralliant à ces propositions, il finirait par rendre les Notables plus favorables aux projets ministériels. En conséquence, il décida le roi à écrire le 14 mai aux différents bureaux une lettre en réponse aux vœux qu'ils avaient exprimés. Après avoir promis que l'état des recettes et des dépenses serait rendu public, la lettre ajoutait : « Cet état contiendra en particulier tout ce qui intéresse la dette publique ; il fera connaître l'utile destination qui sera faite des fonds d'amortissement. Je sais l'attention qu'ils méritent, et la publication de leur emploi soutiendra le crédit, la confiance, et en empêchera l'abus ». Les promesses ne coûtent rien ; aussi la lettre de Louis XVI en faisait-elle d'autres, relatives à l'organisation du Conseil des finances, à la diminution des acquits de comptant, à la simplification de la comptabilité, à la réduction du montant total des pensions, à l'affectation de fonds spéciaux pour le service de tout nouvel emprunt, et elle se terminait en ces termes : « Je n'omettrai rien pour proportionner la dépense à la recette, et cette volonté ferme de ma part est le plus sûr garant de toutes les précautions que je me propose de prendre ; l'époque actuelle sera celle d'un ordre nouveau, que je maintiendrai exactement pour ma gloire et le bonheur de mes peuples ». En parlant de sa « ferme volonté » de faire disparaître le déficit et d'établir « un ordre nouveau », le roi prenait des engagements graves. Pour les réaliser, il aurait eu besoin du concours des Notables, mais il ne l'obtint pas. Retenus par la crainte de perdre leur popularité s'ils se prononçaient pour des impositions nouvelles, peu disposés en outre à faciliter la levée de contributions qui auraient porté en grande partie

composer en majorité de personnes qui, par leur position, pourraient se montrer indépendantes ; ils voulaient qu'on n'y appelât que des hommes « désintéressés dans l'administration et ne recevant aucun appointement pour l'exercice de leurs fonctions », ainsi que le porte une délibération du cinquième bureau. Bref, le Conseil des finances aurait mis en tutelle le contrôleur général.

sur les privilégiés, paralysés enfin par une inexpérience financière qui les empêchaient de discerner jusqu'à quel point la situation du Trésor était bien telle que les ministres la leur montraient [1], ils préférèrent ne pas associer leur responsabilité à celle du gouvernement.

Afin de se dispenser de donner leur approbation à tel ou tel impôt, ils allèguent donc que, nommés par le roi et ne tenant pas leurs pouvoirs de la nation, ils n'ont pas qualité

[1] Les comptes qui avaient été remis à l'assemblée laissaient, il est vrai, énormément à désirer. « Ces états manquaient d'uniformité dans leurs bases. La recette se trouvait indiquée brute pour divers articles, et pour d'autres les charges étaient déduites ; on ne voyait pas à quelle époque telle dépense cesserait, telle autre diminuerait... On confondait souvent avec le déficit annuel ce qu'exigeaient les dépenses extraordinaires et passagères. » (Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, I, 512.) Pour qu'ils s'y reconnussent au milieu des 63 tableaux que leur avaient soumis les bureaux du contrôle général, il aurait fallu que les membres de l'assemblée possédassent les connaissances financières que la pratique des affaires peut seule donner. Ainsi, en ce qui concerne l'année 1787, trois tableaux différents évaluaient les recettes à 474, 485 et 592 millions, les dépenses à 583, 632 et 702 millions, le déficit à 108, 147 et 110 millions. Ces écarts de chiffres s'expliquaient par la façon dont chaque tableau avait été dressé ; on avait sur chacun d'eux porté des éléments de recettes et de dépenses qui ne figuraient pas sur les autres. Les Notables, néanmoins, ne s'y reconnaissaient pas, et il est curieux de lire dans leurs procès-verbaux les épithètes injurieuses qu'ils adressaient aux tableaux du contrôle général. Le gouvernement ne les aidait pas dans l'interprétation à en faire, et il semblait ne pas avoir lui-même confiance dans les chiffres qu'ils contenaient. Enfin, Brienne, tout récemment arrivé au pouvoir, n'était guère mieux renseigné que les Notables sur le montant réel des crédits habituellement consommés par chaque département ministériel. Le récit suivant en fait foi : « M. de Ségur, toujours empressé pour le bien de l'État, s'était occupé de toutes les diminutions possibles dans son département. Il était parvenu, d'après un état qu'il m'a montré, à diminuer la dépense de la guerre de 8 millions par an ; c'est-à-dire à la restreindre à 97 au lieu de 105 où elle s'élevait ordinairement. Dans cette position, il reçut une lettre de l'archevêque de Toulouse, qui lui envoyait l'état remis aux Notables de la dépense annuelle du département de la guerre, qui se montait à 114 millions, en lui demandant de s'occuper de retranchements sur son département, bien entendu qu'ils ne porteraient que sur les 14 millions excédant les 100, somme qu'il consentait de donner pour les dépenses affectées à la guerre... Il ne fut pas difficile à M. de Ségur d'effectuer la demande que lui faisait l'archevêque de Toulouse, puisqu'en se soumettant à retrancher les 14 millions que l'archevêque désirait, il gagnait 3 millions par an sur la réforme projetée ». (Besenval, *Mém.*, 302, 303.)

pour consentir à l'augmentation des charges supportées par les contribuables; ils se répandent d'ailleurs en lamentations sur le malheureux sort de ces derniers, et dénoncent l'injustice de tout supplément de taxes qui ne serait pas absolument nécessaire. « Il est une vérité que nous devons dire sans détour. Quel que soit l'amour des peuples pour la personne de Sa Majesté, il serait dangereux de croire que leurs ressources sont inépuisables; elles ne sont même que trop épuisées; et pour ne citer que la province à laquelle j'appartiens, qui à la vérité souffre particulièrement de l'inégalité de l'impôt et de l'inattention du gouvernement, j'ose assurer le roi que dès à présent ses cultivateurs abandonnent leurs charrues, ses artisans leurs ateliers, que ses plus industrieux citoyens, dépouillés de ce qu'ils gagnent chez eux et de ce qu'ils rapportent des autres pays, n'ont bientôt plus d'autre alternative que la mendicité et l'émigration, et que dans cette partie du royaume il ne peut augmenter les charges du peuple sans le réduire à toutes les extrémités de la misère et du désespoir... Heureusement pour l'assemblée, ce n'est pas elle qui donnera la sanction à de nouveaux impôts. Ce droit imprescriptible de déterminer les charges publiques appartient aux seuls représentants de la nation. Les impôts ne prennent une consistance légale que par l'enregistrement des cours souveraines. » Ainsi parla La Fayette, et s'il met dans son langage plus d'âpreté que la plupart de ses collègues, il exprime en somme leurs sentiments, car les discours tenus par tous les orateurs arrivent aux mêmes conclusions que les siennes. Les bureaux supplient en conséquence le roi, avant de recourir à une extension de l'impôt du timbre et à la création de la subvention territoriale, laquelle au surplus ne pourra pas, dans leur pensée, se cumuler avec le maintien des deux vingtièmes, de bien s'assurer que ces mesures sont indispensables. Ils admettent au contraire en principe qu'il est expédient d'émettre pendant quelques

années des emprunts successifs, destinés à fournir les fonds dont l'État aura besoin pour rembourser les dettes à échéance prochaine. Enfin, en ce qui concerne les économies, ils en développent l'urgence avec insistance. C'est ainsi que le premier bureau, présidé par *Monsieur*, émet, le 15 mai, le vœu « que les projets de dépense et les fonds assignés pour chaque département soient déterminés tous les ans dans le Conseil, et qu'il ne puisse y être fait aucune augmentation avant que la nécessité n'en ait été constatée, et les résultats de la discussion mis sous les yeux du roi ». Dans le deuxième bureau, le premier président de Nicolaÿ prononce ces paroles : « Sans doute les abus sont pénibles à déraciner ; ils empruntent pour se défendre la voie de la faveur ; ils font valoir des considérations particulières ; mais rien dans l'occasion actuelle ne doit arrêter. Un de nos plus grands rois, Louis XII, le Père du Peuple, eut à combattre pendant son règne ce fléau destructeur des empires ; on alla jusqu'à essayer par la raillerie de le détourner de sa courageuse parcimonie : J'aime mieux, répondit Louis XII, voir rire les courtisans de mes économies, que faire gémir mes peuples de mes largesses. Sans retranchements point de crédit, et les emprunts nécessaires pendant plusieurs années ne seront pas remplis ; sans retranchements, la nation murmurera sur de nouveaux impôts. Ainsi nous ne pouvons trop insister pour faire sentir au roi que le salut de l'État est dans ses mains, et que rien au monde ne peut retarder ni diminuer les économies ». Bref, tous les bureaux prennent acte de la promesse souscrite par Brienne de réduire de 40 millions la dépense annuelle, ils engagent Louis XVI à la diminuer encore davantage, et en même temps ils lui indiquent des impositions, comme la loterie et la taille, à supprimer ou à alléger, aussitôt que l'écart entre les recettes et les dépenses aura disparu.

Qu'attendre d'une assemblée qui, tout en avouant le défi-

cit dont souffrait annuellement le Trésor, ne consentait à aucune augmentation des recettes publiques? L'archevêque de Toulouse désespéra promptement de pouvoir lui faire adopter les projets dont elle était saisie, et il n'eut plus qu'un désir : de la voir s'en aller. Les Notables trouvaient de leur côté que le moment de se séparer était venu pour eux; ils étaient las de délibérations qui n'aboutissaient à aucun résultat pratique, et ils sentaient qu'à s'agiter plus longtemps dans le vide, ils perdraient la haute estime dans laquelle les tenait l'opinion publique. Au lieu d'aider le gouvernement, ils avaient pris une attitude d'opposition, et dans les salons de la bourgeoisie aussi bien que dans ceux de l'aristocratie on leur en savait gré. Mais ils n'entendaient pas pousser trop loin leur opposition, et la preuve en est que La Fayette ayant terminé un de ses discours en demandant « la convocation d'une Assemblée nationale », personne ne s'était associé à cette proposition. « Quoi, monsieur, dit le comte d'Artois, vous demandez la convocation des États généraux? — Oui, Monseigneur, et *même mieux que cela.* — Vous voulez donc que j'écrive et que je porte au roi : M. de La Fayette fait la motion de convoquer les États généraux? — Oui, Monseigneur. Le prince n'eut à écrire que le nom de La Fayette. Le silence fut général, et l'idée qui venait d'être jetée en avant, l'expression de *mieux* que les États généraux, c'est-à-dire d'une *Assemblée nationale*, ne parut alors, dans les bureaux comme dans la société, que la vaine expression d'un désir irréfléchi [1]. » Seul le bureau de *Monsieur* donna un avis favorable à la création de nouvelles ressources au profit de l'État. Par arrêté du 19 mai il admit que le gouvernement pourrait remplacer les vingtièmes par une subvention territoriale, « qui serait répartie sur toutes les terres, bois et maisons, industrie, droits et offices sans exception quelconque, sans

[1] La Fayette, *Mém.*, II, 177.

distinction de rang, titre, profession et privilèges. » Il évalua le rendement de la subvention à 80 millions par an, mais comme il demandait en même temps que les vingtièmes fussent supprimés, il ne consentait donc qu'un supplément d'impôt de 25 millions. Il exprimait du reste l'espoir que « grâce à une répartition plus exacte entre les propriétaires qui auraient échappé jusqu'à présent à l'égalité de l'impôt, et à l'imposition des domaines du roi, des princes, du clergé, de l'ordre de Malte et des parcs et jardins », ces 25 millions ne peseraient pas « sur la partie des contribuables qu'il est le plus intéressant de ménager ». On voit que le premier bureau entendait en somme faire supporter aux privilégiés des deux premiers ordres l'augmentation des subsides à fournir à l'État. Il prit soin au surplus de déclarer au roi que seul il serait responsable de cette augmentation : « Le bureau, lit-on dans l'arrêté du 19 mai, doit prévenir Sa Majesté que n'étant revêtu d'aucun pouvoir pour délibérer sur l'établissement des impôts, la nation ne lui ayant donné aucune autorisation pour consentir à des relevées de deniers, et les différents membres qui le composent n'ayant été appelés que par le choix du souverain, c'est au souverain à consacrer par des formes légales et reconnues la légitimité des secours qu'il serait dans la triste nécessité de demander à ses sujets... Il supplie Sa Majesté de prendre en considération la situation du peuple déjà accablé du poids des tributs qu'il est obligé d'acquitter sous tant de formes différentes. » Quant aux autres bureaux, ils furent encore plus timides. Ils n'offrirent aucun secours au Trésor et se déclarèrent incompétents pour collaborer à la création de nouveaux impôts. Dès lors l'assemblée des Notables n'avait qu'à se dissoudre, et c'est d'un commun accord qu'une séance générale fut fixée pour la clôture de l'Assemblée.

Cette séance eut lieu le 25 mai, et l'histoire doit recueillir quelques-unes des paroles qui y furent prononcées.

Le discours du garde des sceaux Lamoignon respire la confiance et s'efforce de l'inspirer à la France. Après avoir félicité les Notables d'avoir « préparé et facilité la révolution la plus désirable », il continue [en ces termes : « La réforme arrêtée ou projetée de plusieurs abus et le bien permanent que préparent de nouvelles lois, vont concourir avec succès au soulagement actuel des peuples. La corvée est proscrite, la gabelle est jugée ; les entraves qui gênaient le commerce intérieur et extérieur seront détruites, et l'agriculture, encouragée par l'exportation libre des grains, deviendra de jour en jour plus florissante. Les nouvelles charges des peuples finiront avec les besoins qui les font naître. Le roi a solennellement promis que le désordre ne reparaîtrait plus dans ses finances ; et Sa Majesté va prendre les mesures les plus efficaces pour remplir cet engagement sacré dont vous êtes les dépositaires ». Enfin l'institution des assemblées provinciales est présentée comme de nature « à régénérer tout le royaume ». Alors que le gouvernement était à la veille d'aggraver le poids des contributions, parler, comme le faisait Lamoignon, du « soulagement des peuples », et dire que la gabelle était « jugée », quand la situation des finances ne permettait pas de se passer de son produit, c'était une de ces maladresses dont la royauté était depuis longtemps coutumière. Aussi le discours du garde des sceaux fut-il en général trouvé « tout aussi charlatan que celui de M. de Calonne à l'ouverture des séances [1] ».

Le discours que prononça Brienne est plus étudié et il contient de graves déclarations. Il admet que le déficit est vraisemblablement de 140 millions [2], mais il rappelle que

[1] Bachaumont, XXXV, 162.

[2] C'était une imprudence de la part du ministre d'accepter un aussi gros chiffre, comme étant l'expression du déficit normal. Afin de ne pas effrayer inutilement le pays et de ne pas nuire au crédit public, il aurait dû montrer que l'insuffisance des recettes annuelles était moins élevée. Aussi, dans sa *Requête au Roi*, Calonne a-t-il raison de dire : « Comment l'opinion publique ne serait-elle pas égarée, lorsque celle même du ministère semble vacillante ; lorsque le chef du Conseil de vos

des économies, rendues faciles par les retranchements auxquels le roi, la reine et les princes frères du roi sont les premiers à se prêter, seront réalisés jusqu'à concurrence de 40 millions au moins; il annonce que « des emprunts successifs, qui reculeront un peu la libération, mais pas assez pour nuire au crédit public », serviront à éteindre chaque année une cinquantaine de millions de remboursements; il constate que sur les 50 millions de déficit restant, il y a 15 à 16 millions de dépenses temporaires destinées à prendre fin bientôt, et il ajoute que dans le choix des taxes nécessaires pour couvrir le déficit, le roi « se décidera pour l'imposition la moins onéreuse, pour celle qui établira le plus l'égalité si désirable entre les contribuables, pour celle qui portera le moins sur le commerce et l'industrie ». Sur la question de l'impôt, l'archevêque de Toulouse prend acte, dans les termes les plus nets, de la renonciation consentie par les Notables aux privilèges pécuniaires des deux premiers ordres. « Vous avez pensé », dit-il, que la nation était une, et que tous les ordres, tous les corps, toutes les associations particulières dont elle est composée ne pouvaient avoir d'autres intérêts que les siens. Vous avez en conséquence abjuré toute distinction, lorsqu'il serait question de contribuer aux charges publiques; la liberté civile, étendue à tous les états, n'admet plus ces taxes particulières, vestiges malheureux de la servitude dont elles ont été la compensation. Le gouvernement mieux ordonné rejette en conséquence toutes

finances, dans un discours prononcé en présence de Votre Majesté, à la dernière séance de l'assemblée des Notables, en parlant du déficit qui, suivant le résultat des comptes, était de 114,866,000 livres, annonce que quelques bureaux l'ont porté entre 130 et 140 millions, que quelques-uns l'ont porté encore plus loin et que le terme moyen de leurs recherches peut être fixé à 140 millions; mettant ainsi la possibilité d'une évaluation estimative à la place d'un résultat certain, et se réduisant en conséquence à ne présenter lui-même la situation des finances que comme presque entièrement éclaircie? Quelle impression n'a pas dû produire dans toute la France et dans l'Europe entière une telle incertitude, avouée aussi solennellement et dans une telle circonstance! »

ces exemptions pécuniaires qui ont été la suite de ces taxes, et il n'est plus permis de penser que celui qui recueille moins doive payer davantage ». Ayant ainsi affirmé la règle que dorénavant tous les Français seraient égaux devant l'impôt, Brienne convient « qu'une égale contribution ne suppose pas la confusion des rangs et des conditions ; que les formes anciennes sont la sauvegarde de la constitution, et que leur ombre doit être ménagée, lorsqu'elles sont obligées de céder à l'utilité générale ». Il en conclut que dans les assemblées provinciales, « les deux premiers ordres auront la présidence et la préséance dont ils ont toujours joui dans les assemblées nationales » ; mais il ajoute qu'ils n'y compteront à eux deux pas plus de représentants que le tiers état, et que celui-ci, « assuré de réunir à lui seul autant de voix que le clergé et la noblesse ensemble, ne craindra jamais qu'aucun intérêt particulier n'en égare les suffrages. Il est juste d'ailleurs que cette portion des sujets de Sa Majesté, si nombreuse, si intéressante et si digne de sa protection, reçoive au moins par le nombre des voix une compensation de l'influence que donnent nécessairement la richesse, les dignités et la naissance. En suivant les mêmes vues, le roi ordonnera que les suffrages ne soient pas recueillis par ordre, mais par tête ». Plus hardi que ne l'avait été Necker lors de la constitution des assemblées provinciales du Berri et de Haute-Guienne, Brienne se prononçait donc en faveur du tiers état, car le troisième ordre, grâce au vote par tête, disposerait de la majorité.

Parmi les autres discours qui marquèrent la séance du 25 mai, il en est un encore qui mérite d'être signalé. Au nom des cours souveraines, M. d'Aligre, premier président du parlement de Paris, annonça en effet, en termes à peine voilés, que ces cours se proposaient de soumettre à un examen sévère les projets ministériels, lorsque le roi présenterait à l'enregistrement les édits destinés à réaliser les réformes et à relever le niveau des ressources de l'État.

« Les Notables ont vu avec effroi, dit-il, la profondeur du mal. Une administration prudente et mesurée doit aujourd'hui rassurer la nation contre les suites fâcheuses dont votre parlement avait prévu plus d'une fois les conséquences... Les différents plans proposés à Votre Majesté méritent la délibération la plus réfléchie... Il serait indiscret à nous, Sire, dans ce moment, d'oser indiquer les objets qui pourraient de préférence mériter votre choix. C'est à votre prudence qu'il appartient de déterminer vos sages résolutions ; le silence le plus respectueux est, dans ce moment, notre seul partage. » Ainsi le gouvernement était prévenu que de nouveaux embarras le menaçaient après le départ des Notables, et que si actuellement les corps de magistrature gardaient le silence, ils se réservaient d'élever bientôt la voix. En définitive, « l'assemblée, qui devait rétablir la paix dans les esprits en même temps que l'ordre dans les finances, laissait tout en suspens et se terminait par des menaces de guerre [1] ».

Si Louis XVI avait été capable de réfléchir et de prévoir, il aurait été à la fois attristé et effrayé de la façon dont, depuis trois mois, les choses avaient tourné. La réunion des Notables était en effet pour son gouvernement un lamentable échec. En vain ces hommes avaient-ils été choisis parmi les personnages les plus considérables du royaume : ils s'étaient montrés récalcitrants, avaient critiqué le plan financier auquel ils savaient pourtant que le roi avait donné sa pleine approbation, avaient argué, pour ne pas accroître les impôts, de ce qu'ils ne tenaient pas leurs pouvoirs de la nation, opposé de la sorte les droits de cette dernière à l'omnipotence de la couronne, et laissé finalement la royauté aux prises avec le déficit. Sans doute ce déficit existait auparavant, mais il n'était pas connu, tandis que sa révélation était pour le gouvernement une grande cause

[1] Chérest, *La chute de l'ancien régime*, I, 227.

de faiblesse. Celui-ci ne pouvait plus se dispenser d'agir, il allait être forcé de prendre des mesures pour l'atténuer, sinon pour le faire complètement disparaître. Mais comment pourrait-il relever les recettes de sa seule autorité, alors qu'une assemblée qu'il avait réunie comme représentant l'élite des trois ordres venait de protester contre toute augmentation des contributions ? Le peuple, auquel on avait persuadé depuis longtemps et qui tout récemment avait entendu répéter qu'il était accablé d'impôts, ne se révolterait-il pas contre de nouvelles exigences fiscales ? D'un autre côté, quelle serait l'attitude des parlements vis-à-vis de projets portant augmentation des ressources de l'État ? Le souvenir du passé n'était pas rassurant à cet égard.

Si encore le nouveau ministre par les conseils duquel Louis XVI se laissait guider avait possédé quelque ascendant sur l'opinion publique ! Mais elle le tenait déjà en suspicion. La versatilité avec laquelle il s'était approprié comme ministre les mêmes projets qu'il avait combattus comme Notable, le faisait considérer comme un ambitieux vulgaire. « On s'est jeté dans ses bras, pressé par le besoin d'être gouverné, écrivait le baron de Staël[1], à la date du 31 mai. Les ministres mêmes étaient si épouvantés de la situation des affaires, qu'ils ne se seraient pas opposés au pouvoir de l'archevêque. Mais au lieu de saisir en homme supérieur ce premier moment, il a perdu l'opinion. Il s'est montré faible dans l'exécution d'un plan de réforme et n'a presque, pour combler le déficit, offert d'autres moyens que ceux que M. de Calonne avait indiqués. Chacun a relevé la tête, chacun a repris sa place. »

Enfin, la patience, ou mieux l'apathie dont les Français avaient jusqu'alors fait preuve en matière politique, semblait faire place à de tout autres sentiments. La consultation demandée par Louis XVI aux Notables avait été pour

[1] *Corresp. diplom.*, 58.

les citoyens comme un trait de lumière : le roi reconnaissait donc des limites à son autorité ? Il ne lui appartenait donc pas de surélever discrétionnairement les impositions ? Les contribuables avaient donc le droit d'émettre un avis et de demander des comptes ? Aussi la hardiesse des propos était immédiatement devenue extrême. « Le roi, dit-on, serait en tutelle s'il acquiesçait à tout ce que l'assemblée lui demande ! Eh ! pourquoi n'y serait-il pas ? N'est-il pas mineur ? C'est en ce moment un fils de famille qui s'est égaré, et à qui l'on donne des conseils et des règles de conduite, pour qu'il ne tombe plus dans les mêmes fautes. Il faut rappeler quelquefois les chefs des nations à leur première institution, et leur apprendre qu'ils tiennent leurs pouvoirs de ces peuples qu'ils traitent trop souvent en esclaves ! Les Notables ont montré que la nation existait encore [1]. » Tels étaient les discours qui se tenaient couramment pendant que l'assemblée tenait ses séances, et quand elle se sépara l'impression fut qu'elle « laissait les choses à peu près dans le même état où elles étaient auparavant, avec la différence que l'univers est maintenant instruit du délabrement de nos finances et de notre pitoyable détresse » [2].

Avec un peuple animé de semblables dispositions, dispositions qui ne pouvaient qu'empirer, car « les Notables rapportèrent dans leurs provinces du mépris pour la cour et la connaissance de la faiblesse du gouvernement et du désordre des finances, dont ils avaient approfondi tous les détails et qu'ils exagérèrent encore [3] » ; avec des parlements prêts à fronder, par système et par amour de popularité ; avec un ministère dont le chef manquait de décision et de sagacité, la tâche du malheureux Louis XVI devenait plus ardue que jamais.

[1] *Corresp. secrète*, II, 142.
[2] *Corresp. secrète*, II, 145.
[3] Marquis de Bouillé, *Mém.*, 117.

CHAPITRE XI

I. Après la dissolution des Notables, on s'attend à la prompte promulgation des réformes promises par le roi. — Brienne commet la faute de retarder cette promulgation. — Dispositions du parlement. — La création du Conseil royal des finances et du commerce, la liberté du commerce des grains, le remplacement de la corvée par une taxe, et l'institution des assemblées provinciales, n'excitent que l'indifférence. — Motifs pour lesquels l'édit sur la subvention territoriale aurait dû être soumis à l'enregistrement avant celui sur le timbre ; Brienne commence pourtant par adresser celui-ci au parlement. — Objections et demandes que formule cette assemblée. — Elle réclame des économies et les États généraux. — Brienne la prie d'enregistrer l'édit sur la subvention territoriale. — Raisons invoquées à l'appui de cette imposition. — Quel était son principal défaut. — Le parlement la repousse et nie avoir le droit de consentir à l'augmentation des impôts. — Brienne et Malesherbes détournent Louis XVI d'user de rigueur vis-à-vis du parlement. — II. Lit de justice du 6 août 1787. — Protestations du parlement. — Surexcitation de l'esprit public. — Brienne publie, afin de calmer l'opinion, un édit portant réduction des dépenses de la maison du roi et de celle de la reine. — Le parlement décide d'informer contre les malversations de Calonne et déclare illégale toute taxe nouvelle qui ne serait pas préalablement accordée par les Etats généraux. — Exil du parlement à Troyes. — Colères suscitées par cette mesure, malgré la promulgation de deux édits réalisant des économies. — Désordres dans Paris. — Arrêts de la Chambre des comptes et de la Cour des aides réclamant les États généraux. — Ces arrêts sont annulés par le Conseil d'État. — Protestations du parlement après sa translation à Troyes ; les parlements de province prennent fait et cause pour lui. — Nomination de Brienne comme principal ministre.

I

Un des principaux résultats de la convocation des Notables avait été de donner aux Français « l'habitude de penser aux affaires publiques », ainsi que l'écrivait La Fayette à l'Américain John Jay [1]. On ne cessa donc pas de s'occuper de politique quand la dissolution de l'assemblée eut été prononcée, et comme on était impatient de voir réalisées les réformes dont celle-ci s'était occupée, comme on supposait d'autre part Louis XVI convaincu de l'utilité des projets dont Calonne avait été l'auteur, on crut généralement qu'il s'empresserait de donner force de loi aux propositions concernant la création des assemblées provinciales, la suppression de la corvée et des traites intérieures, les améliorations à apporter à la taille et à la gabelle, etc. Certaines personnes objectèrent, il est vrai, que l'approbation du parlement n'était rien moins que sûre et qu'il était à craindre qu'il « ne réclamât l'assemblée des États généraux » ; mais le bruit public fut que le roi tiendrait un lit de justice « pour la promulgation des nouvelles lois, ce moyen étant le seul que le monarque le mieux intentionné ait pour vaincre la résistance des corps que domine l'esprit de routine et de prévention [2] ».

La question de savoir si l'on tiendrait une séance royale pour l'enregistrement des édits, fut en effet agitée dans le conseil du souverain. « Le garde des sceaux représenta à Brienne qu'on se priverait d'un grand avantage si l'on ne mettait pas sous les yeux du public l'ensemble des améliorations ordonnées par le roi ; qu'il est moins difficile de prévenir que de vaincre la résistance ; et qu'on ferait une

[1] *Mém. et corresp.*, II, 200.
[2] *Corresp. secrète*, II, 144.

faute dont les suites seraient incalculables, si l'on ne se hâtait d'avoir au parlement une séance à laquelle tous les esprits étaient préparés [1]. » Lamoignon raisonnait juste, mais il ne parvint à convaincre ni l'archevêque de Toulouse ni Louis XVI. L'un et l'autre étaient excédés des discussions qui venaient d'avoir lieu, ils craignirent que de nouveaux débats ne se reproduisissent au sein du parlement, ils espérèrent que cette cour renoncerait à son esprit d'opposition en voyant que le gouvernement n'entendait pas lui imposer sa volonté, et ils résolurent d'attendre quelques semaines avant de soumettre les édits, les uns après les autres, à la formalité de l'enregistrement. Ce parti plut à Louis XVI, en le dispensant de faire personnellement acte d'autorité dans un lit de justice, et à Brienne en retardant le moment où il se retrouverait en présence d'une assemblée délibérante ; mais il eut l'immense défaut de laisser à la résistance le temps de s'organiser dans le parlement.

« Le parlement, a écrit un homme qui en avait été membre [2], avait un grand fond de royalisme, et en même temps le sentiment de ses devoirs envers les peuples. De tous les corps intermédiaires qui ont existé, aucun peut-être n'a réuni plus d'honneur et d'indépendance, mais se regardant comme le seul gardien de la liberté publique, il vivait dans une défiance rigoureuse du ministère, qu'il était toujours prêt à censurer. » C'était pour lui une tradition de défendre la cause des contribuables en s'opposant à l'accroissement des taxes, en s'apitoyant sur le malheureux sort du peuple des campagnes et en blâmant la dilapidation des finances. Il était à craindre qu'il ne restât fidèle à cette tradition, d'autant plus que le garde des sceaux n'inspirait aux magistrats aucune confiance, et que le premier président, homme sans caractère et sans talent, était dépourvu d'autorité sur sa compagnie. D'ailleurs, « soit orgueil, soit insouciance,

[1] Droz, *Hist. du règne de Louis XVI*, II, 2.
[2] Sallier, *Annales françaises*, 78.

le ministère avait toujours beaucoup trop négligé les moyens qui pouvaient conserver l'harmonie entre la cour et le parlement, et, faute de pouvoir corrompre, il paraissait ne pas avoir la moindre idée de l'art nécessaire pour former et maintenir l'esprit d'une telle assemblée [1]. » Les jeunes magistrats aspiraient surtout à jouer un rôle politique, et la plupart d'entre eux auraient cru mériter les reproches de la nation, s'ils n'avaient pas usé de leurs fonctions pour contraindre les ministres à supprimer des abus et à réduire les dépenses. « Ils plaçaient leur premier devoir et la plus essentielle des vertus dans une censure sévère de tous les ministres, quels qu'ils fussent [2]. » Ils formaient la majorité dans le parlement [3], et quand ce corps délibérait en séance plénière, un avis qui était soutenu par les magistrats des enquêtes avait de grandes chances de l'emporter. Plusieurs membres de la grand'-chambre partageaient leur zèle et tous ensemble ils constituaient un parti avide de se distinguer par son indépendance vis-à-vis de l'administration.

En attendant qu'il affrontât le mauvais vouloir du parlement, Brienne voulut paraître réaliser un des vœux formulés par les Notables. On se rappelle avec quelle insistance ils avaient demandé la création d'un nouveau Conseil des finances : un règlement du 5 juin 1787 l'organisa et définit ses attributions. Il reçut le nom de Conseil royal des

[1] Sallier, *Annales françaises*, 81.
[2] *Id.*, 89.
[3] Le parlement de Paris se composait : 1° de la grand'chambre, où siégeaient le premier président, 9 présidents à mortier, 25 conseillers laïques et 12 conseillers clercs ; 2° de trois chambres des enquêtes, formées chacune de 2 présidents à mortier et de 22 conseillers ; 3° de la chambre des requêtes, formée de 2 présidents à mortier et de 14 conseillers. Pour devenir conseiller à la grand'chambre, il fallait compter trente ans de magistrature. Comme les plus jeunes conseillers siégeaient aux enquêtes et aux requêtes, et les conseillers les plus âgés à la grand'chambre, ils formaient comme deux classes distinctes de magistrats ; un esprit différent les animait, et autant les premiers étaient pleins d'ardeur, autant les autres se montraient timides.

finances et du commerce, et fut composé du garde des sceaux, du chef du Conseil royal des finances, des ministres d'État, du contrôleur général et de deux conseillers d'État. Il devait se réunir aussi souvent que besoin serait et au moins une fois par mois; délibérer sur les projets d'emprunts et d'impôts, sur les affaires concernant les domaines et les revenus publics, et sur toutes les grandes opérations de finances; opérer la distribution des fonds entre les différents départements ministériels; connaître des dépenses de chaque ministère, allouer les crédits rendus nécessaires par des dépenses imprévues; enfin arrêter annuellement, dans le courant de décembre, et rendre public par la voie de l'impression, « l'état des fonds », ou, comme nous dirions, le budget de l'année suivante. D'après les termes du préambule, cette institution ne pouvait manquer « d'assurer et de maintenir le bon ordre dans toutes les parties de l'administration ». Mais personne n'ajouta foi à ces paroles. En effet, le Conseil royal des finances n'était que la réunion des ministres, avec adjonction de deux conseillers d'État, et il ne répondait aucunement aux vœux exprimés par les Notables. Ceux-ci avaient réclamé qu'il comprît presque uniquement des hommes soustraits à l'influence gouvernementale, afin d'être un organe de contrôle pour les ministres. Au contraire, en vertu du règlement du 5 juin, ces derniers y étaient les maîtres. On en conclut que sa création était un leurre, et qu'il ne remédierait pas plus aux abus que ceux qui l'avaient précédé: c'est du reste ce qui arriva.

Brienne avait résolu, nous l'avons dit, de poursuivre l'enregistrement successif des édits. Il n'éprouva d'abord aucune opposition, et une déclaration relative à la liberté du commerce des grains, un édit sur les assemblées provinciales ainsi qu'une seconde déclaration concernant la conversion de la corvée en une prestation en argent passèrent sans difficulté (17, 22 et 27 juin 1787). Toutefois l'im-

pression produite sur le public par ces différentes mesures fut loin d'être aussi favorable qu'il l'aurait désiré.

La déclaration du 17 juin est parfaitement motivée: « Il est maintenant reconnu, dit le préambule, que les mêmes principes qui réclament la liberté de la circulation des grains dans l'intérieur de notre royaume, sollicitent aussi celle de leur commerce avec l'étranger; que la défense de les exporter, quand leur prix s'élève au-dessus d'un certain terme, est inutile, puisqu'ils restent d'eux-mêmes partout où ils deviennent trop chers; qu'elle est même nuisible, puisqu'elle effraye les esprits, qu'elle presse les achats dans l'intérieur, qu'elle resserre le commerce, qu'elle repousse l'importation ». Ce raisonnement est incontestable; aussi approuva-t-on généralement la déclaration royale, en ce qu'elle accordait « liberté à toutes personnes, de quelque condition qu'elles fussent, de faire le commerce des grains et des farines de province à province et avec l'étranger, sauf que le roi pourrait suspendre l'exportation hors du royaume pour celles des provinces où les assemblées provinciales l'auraient demandé et où il en aurait reconnu la nécessité ». Mais comme cette réforme, préconisée depuis une trentaine d'années par les économistes, avait fini par ne plus guère soulever de contradictions et que l'assemblée des Notables s'y était ralliée, on jugea qu'elle s'imposait en quelque sorte d'elle-même, et on ne sut pas gré au gouvernement de la réaliser. De même, il y avait si longtemps qu'il était question d'abolir la corvée, et sa suppression, réclamée d'ailleurs par les Notables, paraissait tellement inévitable, qu'on ne considéra point que l'on dût être reconnaissant au roi et à ses conseillers d'avoir édicté que les travaux de routes seraient à l'avenir exécutés au moyen d'une prestation en argent, à répartir entre les taillables et à ajouter au brevet général de la taille. Il ne manqua même pas de gens, surtout dans les campagnes, pour faire remarquer que les routes servant aux privilégiés

comme aux non-privilégiés, il eût été juste que les premiers contribuassent eux aussi à la dépense d'entretien des chemins, et que cette dépense ne fût pas mise entièrement à la charge des taillables. Quant à l'édit établissant des assemblées provinciales, il fut accueilli avec une complète indifférence. La cause doit en être cherchée dans la clause en vertu de laquelle ces assemblées ne procédaient pas, du moins momentanément, de l'élection. En effet, la désignation de la première moitié des représentants de chaque ordre était réservée au roi, c'est-à-dire, en fait, aux intendants ; puis les membres ainsi choisis étaient investis du droit de nommer en commun l'autre moitié de chaque assemblée, et c'est seulement en 1790 que le renouvellement par quart devait commencer à s'opérer par voix d'élection [1]. Dans ces conditions, on craignit que les assemblées provinciales ne manquassent d'indépendance. On regretta que le principe électif y fût appliqué d'une façon aussi timide ; et sans réfléchir qu'un peuple privé depuis des siècles de toute participation à ses propres affaires avait besoin d'acquérir de l'expérience, sans songer qu'en se réunissant ensemble pour débattre les intérêts de leurs provinces les hommes composant les assemblées de nouvelle création apprendraient à se connaître et à manier les affaires, les Français n'attachèrent qu'une importance médiocre à une mesure qui en elle-même était pourtant un progrès et qui, bien pratiquée, pouvait amener les plus heureux résultats.

Cependant le temps s'écoulait et le gouvernement ne pouvait pas tarder davantage à soumettre à l'enregistrement les projets d'édits qui devaient lui fournir le supplément

[1] Des règlements spéciaux à chaque généralité instituèrent des assemblées de paroisse et des assemblées d'élection. Les premières durent être élues par tous les habitants payant dans la paroisse dix livres d'imposition foncière ou personnelle, et les secondes furent nommées au second degré par les assemblées de paroisse de chaque élection.

de ressources dont le Trésor royal avait un absolu besoin. Conformément à ce qu'il avait annoncé aux Notables, Brienne avait résolu de demander ce supplément à la subvention territoriale et au timbre. Comme la première de ces taxes devait ne pas comporter d'exemptions et atteindre tous les propriétaires nobles et roturiers, il eût été politique de la présenter en premier lieu à l'enregistrement, car en se refusant à enregistrer le projet d'édit, le parlement se fût exposé au reproche de sacrifier l'intérêt général à l'intérêt des privilégiés, et de repousser le nouvel impôt afin que ses membres n'eussent pas à le payer. Le ministère aurait donc eu la partie belle pour passer outre au refus d'enregistrement de la subvention territoriale.

Un autre motif pour ne pas saisir tout d'abord le parlement de l'examen de l'édit sur le timbre, c'est que son caractère fiscal était très prononcé. En effet, le droit de timbre, appelé droit de formule, qui frappait les papiers et parchemins employés dans les actes judiciaires et les actes notariés, ainsi que les papiers servant aux passeports, aux quittances de revenus du roi, aux contraintes, passavants et congés, etc., ne rapportait annuellement que 6 millions de livres [1] ; or le produit attendu des nouveaux droits de timbre était évalué à 18 millions par an, en sus de ce que produisaient déjà les droits de contrôle : le rendement de l'impôt était donc quadruplé du coup. Pour arriver à ce résultat, le projet d'édit exigeait que tous les les actes sous seing privé, tels que conventions, marchés, baux, fussent rédigés sur papier timbré, sous peine d'une amende de 24 livres par feuille, lorsque les actes non timbrés seraient produits en justice. Les reçus et quittances au-dessus de 24 livres devaient également être écrits sur papier timbré.

[1] Le faible rendement du droit de formule tenait en partie à ce que cet impôt n'était pas perçu dans toute la France; ainsi la Franche-Comté, l'Alsace, la Flandre, le Cambrésis et l'Artois n'y étaient pas soumis.

En outre le timbre atteignait les lettres de change et billets à ordre, les livres des commerçants et marchands, les titres de pensions ou de concessions quelconques, les requêtes et pétitions adressées à l'administration, les quittances de rentes, les annonces, affiches, prospectus, même les billets de mariage et d'enterrement. Quant aux papiers privés, tels que lettres, notes et écrits personnels, ils devaient être assujettis au timbre, quand on les invoquerait devant les tribunaux. Les journaux et feuilles périodiques étaient pour la première fois frappés d'un timbre dont le taux était d'ailleurs modique, car, pour le journal le plus fortement taxé, *Le Journal de Paris*, il ne s'élevait qu'à 2 deniers par numéro, soit 3 livres pour un abonnement annuel [1]. Enfin, tout en maintenant l'exemption des droits de formule au profit des provinces qui en avaient joui jusqu'alors, les dispositions relatives aux droits de timbre étaient déclarées applicables aux mêmes provinces. On comprend à combien d'objections pouvait prêter un projet d'édit aussi compliqué ; il complétait la législation antérieure, en comblait les lacunes et présentait un classement rationnel des actes susceptibles d'être timbrés, mais par cela même il lésait des habitudes et des intérêts. Toutes ces considérations auraient dû déterminer Brienne à ne soumettre au parlement l'édit du timbre qu'après celui sur la subvention territoriale. Néanmoins, il préféra le présenter le premier à l'enregistrement, et les parlementaires virent de suite qu'en s'opposant à ce nouvel impôt ils auraient l'air de protéger les contribuables contre les exigences du Trésor ; l'archevêque de Toulouse leur offrait donc l'occasion

1 D'après les calculs du contrôle général, le timbre des journaux devait atteindre par an 219,000 livres. Le tirage de la *Gazette de France* avait été évalué à 20,000 abonnements, celui des *Petites Affiches* à 10,000, celui du *Journal de Paris* à 6,000, celui de trente-deux autres gazettes littéraires ou autres à 2,000, et celui de trente journaux d'annonces publiés en province à 10,000. La *Gazette de France* et les *Petites Affiches* auraient eu à payer pour le timbre 80,000 livres, et le *Journal de Paris* 18,000 livres.

de conquérir la même popularité qu'avaient su se créer les Notables, et ils ne voulurent pas la laisser échapper.

En conséquence, lorsque le parlement se réunit le 2 juillet pour délibérer sur l'édit du timbre, une violente opposition se manifesta aussitôt. « Plusieurs membres, raconte Bachaumont [1], ont opiné avec beaucoup de force ; les têtes s'étaient exaltées, et l'on croyait voir une petite image du parlement d'Angleterre ». La séance dura six heures ; les uns attaquèrent l'administration de Calonne, les autres soutinrent que le roi n'avait pas le droit de frapper la nation d'impôts perpétuels, ce qui était le cas pour l'impôt du timbre, car le projet d'édit ne fixait pas de terme à sa perception ; d'Eprémesnil s'éleva contre l'exagération des dépenses de la Maison du roi. Finalement il fut décidé que l'édit du timbre méritait un examen approfondi, que cet examen serait confié à des commissaires, et qu'auparavant le roi serait supplié de communiquer au parlement les états de recettes et de dépenses ainsi que les autres renseignements qui avaient été soumis aux Notables. Un arrêté en ce sens fut rédigé et il fut adopté le 6 juillet. En voici les passages principaux : « Animé du désir de donner à Votre Majesté des preuves de son zèle et de son dévouement, et obligé par devoir de représenter les intérêts du peuple, inséparables de ceux de Votre Majesté, votre parlement ne peut s'empêcher de croire qu'il lui est impossible, après cinq années de paix, de se convaincre de la nécessité de l'impôt sans avoir vérifié le déficit qu'on a présenté à Votre Majesté. — Pénétré des vues de justice et de bonté qu'elle ne cesse de manifester, lorsqu'il est question du bonheur de ses sujets, votre parlement supplie très respectueusement Votre Majesté de lui faire remettre les états de recette et de dépense, ainsi que l'état des retranchements, économies, bonifications, que Votre Majesté a

[1] *Mém. secr.*, XXXV, 270.

eu la bonté d'annoncer dans sa déclaration... S'il est vrai que les peuples doivent être convaincus après l'enregistrement, il paraît indispensable que votre parlement le soit auparavant : la conviction ne devant pas seulement suivre la vérification, mais la déterminer ».

Le parlement, on le voit, ne tendait à rien moins qu'à s'ériger en corps politique délibérant[1], puisqu'il se déclarait résolu à vérifier le déficit ainsi que le montant des recettes et dépenses publiques, avant de consentir à la levée de l'impôt du timbre. Une semblable prétention s'était déjà produite une vingtaine d'années auparavant, et l'on sait avec quelle vigueur Louis XV l'avait condamnée dans les lits de justice de 1766 et de 1769. Elle était en effet la négation du droit que s'était arrogé la royauté d'établir des impôts suivant son bon plaisir. C'était donc le cas pour le gouvernement de Louis XVI de la repousser nettement. Au contraire, dans sa réponse, le roi discuta avec le parlement, contesta l'utilité d'un nouvel examen des états remis à l'assemblée des Notables, et promit d'adoucir, dès qu'il le pourrait, les impôts dont la création était pour le moment nécessaire. Ce langage conciliant ne fit qu'enhardir les magistrats : dans de nouvelles remontrances, en date du 12 juillet, ils parlèrent des droits de timbre comme « d'un impôt effrayant », et persistant dans leur demande des éclaircissements communiqués aux Notables, ils s'expri-

[1] Il y était encouragé par les manifestations qui chaque jour se produisaient au Palais. « Les magistrats qui ont engagé l'action contre la cour excitent particulièrement l'enthousiasme des jeunes avocats, des étudiants en droit et des clercs de procureurs, corporation nombreuse, et qui, sous le nom de *basoche*, prit à différentes époques des troubles de la France une organisation presque militaire. La multitude se sent attirée au Palais par des symptômes de tumulte. Ceux qui ne possèdent rien se plaignent des vexations que va causer l'impôt du timbre. A chaque séance que le parlement consacre à cette affaire, la salle immense où circulent les hommes du barreau se remplit de curieux, ou plutôt d'acteurs de toute espèce. D'insolentes vociférations intimident les vieux conseillers ; on jette des couronnes de laurier aux orateurs fougueux qui dénoncent le ministre. » (Lacretelle, *Hist. de France pendant le XVIIIe siècle*, VI, 180.)

maient ainsi : « La première condition de tout impôt est sa nécessité. Votre parlement, Sire, ne pense point à jeter un regard imprudent sur les secrets de votre administration; mais il se croit permis de demander à Votre Majesté la certitude, qui seule pourrait justifier aux yeux des peuples l'enregistrement d'un impôt ».

La résistance du parlement causa dans le public une émotion générale. Le bruit se répandit de plus en plus que « de strictes économies suffiraient pour remplir le déficit », et qu'il avait été imaginé par M. de Calonne « pour avoir un prétexte de tirer plus d'argent de la nation[1] ». Les parlements de province ne voulurent pas paraître moins patriotes que celui de Paris, et un arrêté de celui de Rouen défendit, sous les peines les plus sévères, de percevoir les nouveaux droits de timbre. Il devenait manifeste que l'opposition parlementaire, si elle n'était pas réprimée de suite, allait aboutir à un conflit avec le gouvernement. Brienne n'osa pourtant pas prendre un parti énergique. Il adressa au parlement, au nom du roi, une nouvelle réponse dans laquelle il se contentait d'affirmer que le déficit ne pouvait pas être « rempli par les seuls retranchements », que les impôts étaient « malheureusement indispensables, et que tout retardement à leur enregistrement serait préjudiciable à la confiance et au crédit public ». En se gardant de menacer les magistrats de la tenue d'un lit de justice, il espérait ramener à ses vues un certain nombre d'entre eux, et en outre il comptait sur la présence des pairs pour qu'au moment du vote une majorité, si faible qu'elle fût, se prononçât conformément aux désirs du roi. Mais l'événement lui donna tort : chacun sait en effet que dans la séance du 16 juillet, au cours d'une discussion dans laquelle plusieurs orateurs avaient dénoncé les défauts de l'édit du timbre et réclamé la production des tableaux

[1] *Corr. secrète*, II, 159, 160.

relatant les recettes et les dépenses annuelles, un conseiller clerc, l'abbé Sabathier de Cabre, s'écria tout à coup : « Ce ne sont pas, messieurs, des états de finance qu'il nous faut, ce sont des États généraux ». Un jeune conseiller des enquêtes, M. de Sémonville, lut aussitôt un discours en faveur de cette motion [1], et comme l'idée émise deux mois auparavant par La Fayette, d'en appeler à la nation elle-même, avait fait des progrès, comme d'un autre côté beaucoup de membres du parlement pensaient se couvrir de gloire en renonçant, au profit du pays tout entier, à un droit qu'ils exerçaient depuis des siècles [2], la cour vota une adresse au roi, dans laquelle elle le supplia de retirer le projet d'édit et inséra la phrase suivante : « La nation seule, réunie dans les États généraux, peut donner à un impôt perpétuel un consentement nécessaire. Le parlement n'a pas le pouvoir de suppléer à ce consentement, encore moins celui de l'attester, quand rien ne le constate. Chargé par le souverain d'annoncer sa volonté aux peuples, il n'a jamais été chargé par ces derniers de les remplacer ». En même temps des commissaires furent nommés pour préparer des remontrances. Celles-ci furent adoptées le 24 juillet, et elles s'étonnent de ce qu'après cinq années de paix, et alors que les revenus de l'État ont augmenté de 130 millions depuis le début du règne, le gouvernement en soit réduit à la création « d'un impôt désastreux ». Elles rappellent les acquisitions onéreuses, les constructions coûteuses, les échanges frustratoires, les libéralités excessives qui sont la cause de l'embarras des finances, allèguent

[1] Le discours de Sémonville fut publié en brochure, et « le patriotisme » qui l'animait lui valut un grand succès.

[2] « Cette abdication parfaitement libre et spontanée, qui les exposait à la disgrâce, à des exils, à des persécutions, devait présenter à leurs contemporains et à la postérité un trait d'héroïsme dont l'histoire d'aucun peuple ne fournissait encore d'exemple. Ainsi conduits par des motifs auxquels il était si difficile de résister, les orateurs du parlement se livrèrent sans le savoir au parti insurrecteur. » (Sallier, *Annales françaises,* 89.)

que les économies s'élèveront, pour peu qu'on le veuille, non seulement à 40 millions, mais au double, et renouvellent la déclaration que les États généraux peuvent seuls prendre les mesures que comporte la situation. « Alarmés, disent les remontrances, d'un déficit qui semble monter à une somme énorme, frappés des désordres qui l'ont produit et qui pourraient se perpétuer, nous avons formé le vœu de voir la nation assemblée préalablement à tout impôt nouveau; elle seule, instruite de la véritable position des finances, peut extirper de grands abus et offrir de grandes ressources. »

Le parlement, on le voit, s'engageait de plus en plus dans la voie de l'insubordination, et, par son insistance à parler des États généraux, par son refus de reconnaître à la royauté le droit d'établir les taxes qu'elle jugeait nécessaires à l'équilibre des recettes et des dépenses, il surexcitait chez les contribuables le désir d'être enfin consultés en matière d'impôts. L'autorité absolue était donc battue en brèche, et il était évident qu'elle serait d'autant plus sérieusement menacée qu'on laisserait l'opposition parlementaire se prolonger davantage. Ni Louis XVI, ni Brienne ne comprirent que l'intérêt de la couronne était d'en finir au plus vite avec cette opposition, et le roi s'adressa de nouveau au parlement, comme si, à force de patience, il avait chance de le convaincre. Il lui annonça qu'afin de lui permettre d'apprécier la situation financière dans son ensemble, afin de « ne laisser aucune incertitude ni sur l'étendue, ni sur les bornes des secours qu'exigeaient les circonstances », il lui soumettait pour être enregistré le projet d'édit sur la subvention territoriale. Avec les dispositions trop connues des magistrats, c'était leur fournir une nouvelle occasion de récriminer.

Le préambule de l'édit relatif à la subvention territoriale fait ressortir qu'elle portera « sur tous les revenus des biens-fonds et droits réels du royaume, sans aucune exception »; que par suite elle atteindra un grand nombre de

propriétaires qui, jusqu'alors, avaient échappé au paiement de l'impôt; et que sa répartition entre les provinces, les paroisses et les habitants sera équitablement opérée, puisqu'elle sera l'œuvre des assemblées provinciales et municipales. D'un autre côté, il insiste sur l'avantage que présentera pour les contribuables la suppression des vingtièmes, car cette dernière imposition ne devait pas se cumuler avec la subvention. Comme les vingtièmes étaient fort impopulaires, le gouvernement avait pris le parti d'y renoncer; il rappelait que cette taxe sur les revenus était devenue très inégale, à cause des exemptions et des abonnements qu'une foule de citoyens étaient parvenus à obtenir, et il ajoutait que sa perception, même en cherchant à l'améliorer, serait toujours restée arbitraire, attendu qu'elle n'avait « d'autre base que les déclarations trop souvent incomplètes ou infidèles des propriétaires, ou des vérifications dont les formes inquiétantes ne peuvent inspirer une entière confiance ». Le préambule de l'édit note enfin que le montant de la subvention étant fixé à 80 millions[1], et la totalité des revenus fonciers du royaume dépassant de beaucoup 800 millions, les contribuables qui payaient exactement les deux vingtièmes et les quatre sous par livre ajoutés au principal du premier vingtième, « éprouveront plutôt une diminution qu'une augmentation ».

Si le parlement n'avait pas été dominé par de violentes passions, il aurait reconnu qu'à tous ces points de vue la subvention territoriale était parfaitement acceptable. Le seul reproche qu'il eût été fondé à lui adresser, c'était de ne pas constituer pour le Trésor un supplément de ressources assez sûr et assez prompt. L'établissement d'un impôt est, en effet, une entreprise délicate qui comporte forcément des tâtonnements, des divergences d'application et des

[1] D'après le projet d'édit, la subvention territoriale était payable en argent. A la suite des objections présentées par les Notables, le payement en nature imaginé par Calonne avait été abandonné.

retards, sinon des refus de paiement. Or, il n'était accordé qu'un délai d'un an, ou plus exactement de onze mois, pour la mise en vigueur de la subvention territoriale, et comme les assemblées provinciales et municipales chargées d'en effectuer la répartition n'étaient nulle part organisées, il était fatal que les opérations préliminaires, indispensables à la levée de cet impôt, ne seraient pas accomplies pour le 1er juillet 1788. Le gouvernement s'exposait donc à ne pas être en mesure de faire à cette date rentrer la subvention, et à perdre le produit des vingtièmes. De plus, les besoins d'argent étant pressants, c'était une singulière idée de recourir à une imposition qui ne pouvait commencer à donner un supplément de recettes qu'à la fin de 1788. Brienne avait avoué un déficit énorme pour 1787, et au lieu d'y parer, il ne trouvait le moyen de combler que celui de 1789. La combinaison financière à laquelle il s'était arrêté révélait donc de sa part beaucoup d'inexpérience et ne faisait pas honneur aux capacités administratives qu'on lui avait jusqu'alors supposées.

Mais les défauts comme les mérites de l'édit sur la subvention territoriale importaient peu au parlement : il vit une sorte de défi dans la résolution des ministres de lui demander l'enregistrement de cet édit, alors qu'il s'était refusé à enregistrer celui du timbre. Aussi lorsque la délibération s'ouvrit le 30 juillet, toutes chambres assemblées et les pairs y séant, l'abbé Sabathier débita-t-il un discours violent, tendant à ce que le roi fût requis de convoquer immédiatement les États généraux. « Aussi violent et plus rhéteur que Sabathier, le conseiller d'Eprémesnil, qui avait toujours placé sa gloire à braver l'autorité royale, appuya de tous ses moyens un avis aussi menaçant pour elle. Les Duport, les Fréteau, les Robert, toute la faction américaine du parlement de Paris, donnèrent tête baissée dans l'insurrection. En vain les plus sages magistrats, les d'Ormesson, les Sarron, les Séguier, les d'Outremont,

s'efforcèrent de résister au torrent : leur opposition fut renversée comme une faible digue [1]. » L'arrêté suivant fut en effet adopté : « La cour, dans la situation difficile où se trouvent les finances de l'État, pénétrée du désir de prouver au roi son zèle et sa soumission, et de conserver les droits de la nation et de la fortune publique ; privée des connaissances qu'elle a inutilement sollicitées ; réduite, après cinq ans de paix, à délibérer sur un impôt désastreux et les autres qui en sont la suite, dont la nécessité n'est pas prouvée et dont la proportion avec les besoins de l'État n'est pas établie ; considérant que la nation, représentée par les États généraux, est seule en droit d'octroyer au roi les subsides nécessaires ; persistant dans son arrêté du 16 de ce mois, arrête que le seigneur roi sera très humblement supplié, en se rendant au vœu exprimé dans ledit arrêté, d'assembler les États généraux de son royaume préalablement à tout impôt nouveau ».

En dépit de son habituelle apathie, Louis XVI semble avoir eu le sentiment des dangers que l'attitude du Parlement faisait courir au pouvoir royal. Il manifesta beaucoup de mécontentement et songea même à exiler, en vertu de lettres de cachet, trois des magistrats qui avaient tenu les discours les plus téméraires [2]. Mais la reine, mal conseillée par l'abbé de Vermond, qui se rendait auprès d'elle l'écho des illusions de l'archevêque de Toulouse, détourna le roi de toute mesure de rigueur, et le rassura en lui répétant que Brienne n'avait aucune crainte, celui-ci étant convaincu qu'après avoir librement parlé, les magistrats finiraient par céder. Un homme qui, par l'élévation de son caractère, inspirait confiance à Louis XVI, lui donna les mêmes conseils de patience et d'abstention. Cet homme était Malesherbes, qui avait été appelé au Conseil en qualité de ministre, peu de temps après la nomination de son parent, M. de

[1] Wéber, *Mém.*, 109.
[2] *Mém. secrets*, XXXV, 340 ; *Corresp. secrète*, II, 167.

Lamoignon, comme garde des sceaux. Malesherbes remit au roi plusieurs mémoires pour lui recommander une politique de concessions à l'opinion publique[1]. Dans un *Mémoire sur les économies,* il avait été jusqu'à envisager la possibilité d'une révolte : « On dira, lit-on dans ce rapport, qu'une insurrection est contraire à nos mœurs et au caractère des Français ; que lorsqu'on a vu des provinces se soustraire à l'autorité de leurs souverains légitimes, elles y avaient été provoquées par des actes de violence ou par la contrainte qu'on voulait exercer pour cause de religion ; qu'il n'y a rien de semblable dans ce qui donne lieu aux plaintes de la nation... Je supplie le roi de songer que c'est ainsi que raisonnait la cour de Londres dans le commencement des troubles d'Amérique, et que l'Empereur ne prévoyait pas non plus que quelques innovations qu'il a faites dans les Pays-Bas, pussent un jour produire tout ce qui est arrivé... Les effets du mécontentement public sont incalculables ». Malesherbes était d'avis que les édits fiscaux auraient dû être retirés, afin de convaincre la nation que le premier souci du gouvernement était de ménager son bien-être. Enfin, ayant été longtemps le chef d'un des grands corps judiciaires du royaume, et ayant plusieurs fois, comme président de la Cour des aides, adressé au monarque et à ses conseillers de sévères admonestations, il était moins choqué qu'un autre ministre des récentes remontrances du parlement. Cédant à ses conseils et à ceux de Marie-Antoinette, Louis XVI se borna à décider qu'un lit de justice serait tenu le 6 août, à Versailles, pour l'enregistrement des édits. Deux mois plus tôt, au lendemain de la dissolution de l'Assemblée des Notables, il eût sans doute procuré au gouvernement un facile triomphe ; mais au point où en étaient venues les choses, il allait compliquer encore la situation.

[1] Droz, *Hist. du règne de Louis XVI,* II, 82.

II

A l'ouverture du lit de justice, le garde des sceaux prononça, suivant l'usage en pareille circonstance, un discours destiné à justifier les impositions contre lesquelles le parlement avait protesté. « Le roi, déclara Lamoignon, s'est vu dans l'alternative d'accroître la masse des impôts ou de manquer à ses engagements et à ceux des rois ses prédécesseurs envers les créanciers qui ont confié leur fortune à l'État ; et la voix publique lui a dit, comme la justice, que l'honneur du gouvernement français était le premier besoin de la nation. Ainsi réduit à la triste nécessité d'augmenter les impositions, le roi a dû préférer les tributs qui seraient payés à son trésor par la classe la plus aisée de ses sujets... Il a considéré que, par la constitution de la monarchie, il est le seul administrateur de son royaume ; qu'il doit transmettre son autorité à ses descendants, telle qu'il l'a reçue de ses augustes ancêtres ; que les circonstances sont trop urgentes pour se concilier avec de nouveaux délais qui seraient bientôt une calamité publique. » A peine le garde des sceaux eut-il fini de parler, que le président d'Aligre prit la parole[1], et ses premiers mots furent une protestation contre le lit de justice : « Sire, votre parlement ne peut, ne doit, ni n'entend donner son avis ni prendre aucune part à ce qui pourrait être fait en la présente séance ; et dans le cas où il plairait à Votre Majesté de faire publier les édits sur lesquels il a déjà délibéré, votre parlement nous a chargé de vous réitérer ses très humbles et très respectueuses représentations ». Puis, désavouant les doctrines jusqu'alors professées par sa compagnie, doctrines

[1] Le discours de M. d'Aligre n'est que la reproduction d'une délibération adoptée par le parlement la veille du lit de justice.

en vertu desquelles elle coopérait, au nom de la nation, à l'établissement des impôts nouveaux, il s'exprima ainsi : « Votre parlement n'a pas cru avoir des pouvoirs suffisants pour se rendre garant de l'exécution des édits vis-à-vis de vos peuples, qui ne connaissent point de bornes à leur amour et à leur zèle, mais qui voient avec effroi les suites fâcheuses d'une administration dont la déprédation excessive ne leur paraît pas même possible. Le principe constitutionnel de la monarchie française est que les impositions soient consenties par ceux qui doivent les supporter : il n'est pas, Sire, dans le cœur d'un roi bienfaisant d'altérer ce principe qui tient aux lois primitives de votre État, à celles qui assurent l'autorité et qui garantissent l'obéissance ». Après avoir dénoncé les « dissipations » de Calonne, après avoir poussé l'exagération jusqu'à dire que le timbre serait « plus désastreux que la gabelle », qu'il établirait « une sorte de guerre intestine entre tous les ordres de citoyens », et que la subvention territoriale avait « le même caractère d'immoralité », il engagea le roi à accorder « la convocation des États généraux qui, seuls, peuvent sonder les plaies profondes de l'État », et termina en prévenant le roi et les ministres que si les impôts annoncés donnaient lieu à un enregistrement forcé, « la perception en serait illégale ». Au premier président succéda l'avocat général Séguier qui, dans deux harangues ampoulées, critiqua à son tour l'édit du timbre et celui sur la subvention territoriale. L'opposition des magistrats s'étant de la sorte longuement manifestée, les édits furent enregistrés d'exprès commandement du roi.

Au lendemain d'un lit de justice dans lequel s'était affirmé le pouvoir absolu de la couronne, le parlement était sûr de jouir de la faveur populaire, puisqu'il avait fallu tout l'appareil de la puissance souveraine pour triompher de son énergie à protéger les peuples contre l'établissement de nouvelles taxes. Les membres de la cour n'hésitèrent

pas en conséquence à braver une fois de plus le gouvernement, et le 7 août ils tinrent une séance, au cours de laquelle on agita la question de savoir s'il ne convenait pas de s'opposer par un arrêt à l'exécution des édits qui avaient fait l'objet du lit de justice. Cet avis fut rejeté par le motif que les registres du parlement de Paris n'offraient pas d'exemple d'une semblable défense ; mais les transcriptions faites la veille sur les registres furent déclarées nulles et illégales, et la suite de la délibération fut renvoyée à la séance du 13.

L'arrêt du 7 août avait tous les caractères d'un acte de révolte ; néanmoins il n'ébranla pas la longanimité des conseillers de la couronne. Si leur aveuglement n'avait pas été aussi complet, il leur eût pourtant été facile de voir que la situation devenait grave. La baisse des cours à la Bourse témoignait de l'inquiétude du public, et la Caisse d'escompte recevait chaque jour de nombreuses demandes de remboursement de ses billets. Pendant le mois de juillet 33 millions de numéraire, sur 45 millions qu'elle possédait, sortirent de sa caisse [1], et elle dut s'adresser au ministre des finances pour qu'il vînt à son secours. Celui-ci lui versa de l'argent, et les porteurs de billets se rassurèrent ; mais une nouvelle panique pouvait se produire, et il n'était pas sûr que le Trésor fût en mesure de la dissiper. Des symptômes d'agitation se manifestaient jusque dans la rue. « On ne saurait, rapportent les *Mémoires secrets*, rendre la fermentation qu'occasionne dans cette capitale la résistance du parlement, qui, quoique purement passive, est très capable d'embarrasser la cour, et qui, par la demande de la convocation des États généraux, réveille la nation sur ses droits. On est surtout animé contre la reine, que les brouillons présentent au peuple comme ayant le plus contribué à la déprédation des finances ; la haine qu'on inspire contre

[1] Chiffres extraits d'un rapport adressé le 6 octobre 1789 à l'Assemblée constituante par le représentant Duclos-Dufresnoy.

cette Majesté est si forte, que le lieutenant général de police a cru devoir avertir le ministre de Paris qu'il ne croyait point prudent qu'elle s'y montrât dans les troubles actuels [1] ». Dans les promenades publiques, dans les théâtres, on ne parlait plus que politique, et les attaques contre les ministres se mêlaient à l'éloge de la conduite du parlement : la personne du roi n'était pas même épargnée, car l'extrême faiblesse inspire en France toute autre chose que le respect [2]. Chaque jour le Palais de Justice était envahi par une foule énorme, « qui attendait aux portes de la grand'chambre la fin des séances pour en connaître le résultat. Les magistrats, oubliant que le secret des délibérations était pour eux un devoir, avaient habitué le public à connaître leurs arrêtés aussitôt qu'ils étaient rendus. Les choses en étaient même venues au point que cette multitude regardait cette communication comme un droit dont elle n'eût pas supporté la privation. L'archevêque de Paris, qui assistait aux séances en qualité de duc et pair, interrogé un jour à sa sortie par cette jeunesse turbulente et lui opposant la religion de son serment, ne fut garanti de ses insultes ni par son rang, ni par ce caractère de bonté et de vertu fait pour en imposer même à des séditieux. Les jeunes magistrats, au contraire, en échange des communications qu'ils accordaient, étaient loués, encouragés, accueillis par des acclamations. Enivrés de ces vains applaudissements, ils se faisaient comme un point d'honneur de ne point connaître de modération [3] ».

Depuis la réunion de l'assemblée des Notables, le gouvernement s'était montré si hésitant, que l'impulsion ne semblait plus venir de lui. Les ministres étrangers en rési-

[1] Bachaumont, XXXV, 365.
[2] « Un jeune homme osa dernièrement demander la monnaie d'un louis dans un café, en chantant ce refrain connu : Changez-moi cette tête. Il fut arrêté en sortant. » (*Corresp. secrète*, II, 168.)
[3] Sallier, *Annales françaises*, 93.

dence à Paris étaient frappés de la déconsidération dans laquelle il était tombé, et l'ambassadeur d'Autriche mandait à sa cour : « L'esprit de licence et d'indépendance gagne au point qu'il deviendra très difficile d'y remédier, particulièrement sous un règne qui a déjà perdu toute énergie et considération... On peut dire que petit à petit l'agitation a gagné toutes les classes de la société, et c'est cette fermentation qui donne au parlement la force de persévérer dans son opposition. On ne saurait croire avec quelle audace on s'exprime, même dans les endroits publics, sur le roi, les princes et les ministres; on critique leurs opérations ; on peint des couleurs les plus noires les gaspillages de la cour, et on soutient la nécessité de la réunion des États généraux, comme si le pays était sans gouvernement. Il n'est point possible de contenir par une répression pénale cette licence de langage. La fièvre est devenue si générale, que quand bien même on mettrait les gens en prison par milliers, on n'aurait point raison du mal; mais la colère du peuple serait portée au plus haut degré et l'émeute éclaterait : c'est ce que dit la police. Il est du moins certain que le prestige du roi est profondément ébranlé et qu'il ne pourra être relevé sans beaucoup de peine et de temps [1] ».

Le sot optimisme dans lequel vivait Brienne le poussa à croire qu'en annonçant des économies il pourrait ramener à lui l'opinion. Dans cette pensée il fit adopter par Louis XVI un règlement en date du 9 août, portant réduction des dépenses de la Maison du roi et de celle de la reine. « Sa Majesté, disait le préambule, ne regrettera jamais ni la splendeur apparente du trône, ni le faste de la cour, ni même l'espèce d'aisance et de commodité qu'on suppose résulter du grand nombre d'officiers qui l'environnent ou qui la servent ». L'édit disposait « que tous les services de la Chambre et de la garde-robe qui se faisaient par quartier

[1] *Corresp. de Mercy avec Joseph II et Kaunitz*, II, 112, 113.

se feraient par semestre, et qu'en conséquence la moitié des places actuelles serait supprimée » ; que « le plus grand ordre » serait introduit dans la dépense des menus et du garde-meuble ; que la petite écurie serait réunie à la grande ; que « les traitements en chevaux et voitures accordés à certaines personnes » seraient supprimés, et que « le nombre des chevaux, des voitures et des personnes attachées au service de l'écurie serait réduit à ce qui est absolument nécessaire pour le service du roi et celui de la famille royale » ; que la grande fauconnerie, une partie du vol du cabinet, la louveterie, le vautrait, seraient supprimés ; que les gendarmes et chevau-légers de la garde ordinaire du roi seraient réformés ; que les châteaux de Choisy, la Muette, Madrid, Vincennes, Blois, seraient démolis ou mis en vente ; enfin il annonçait que « la reine, animée des mêmes intentions que le roi pour le soulagement des peuples, avait revisé les divers services de sa Maison : la bouche, la chambre, l'écurie, et que « le bénéfice pour le Trésor, résultant des retranchements ordonnés par la reine, serait de plus de 900,000 livres ». Les réformes promises ou réalisées par ce règlement avaient coûté beaucoup de peine à Brienne, non pas que Louis XVI ou Marie-Antoinette s'y fussent refusés, mais parce qu'elles avaient suscité d'amères récriminations de la part de ceux qui devaient en être les victimes[1]. Aussi

[1] L'anecdote suivante est à retenir : « Le duc de Coigny reçut la lettre ministérielle qui lui annonçait que le roi réunissait la petite écurie à la grande : qu'en conséquence il n'aurait plus d'ordre à y donner... Sur cette nouvelle, il alla chez le roi, où il s'emporta fort; le roi se fâcha de son côté : l'entrevue fut extrêmement vive. Ce prince, en parlant de cette conversation à quelqu'un, lui dit en ma présence : Nous nous sommes véritablement fâchés, le duc de Coigny et moi; mais je crois qu'il m'aurait battu, que je le lui aurais passé... La reine voulut se plaindre à moi de l'emportement du duc de Coigny, et de ce qu'il n'avait pas été sensible à la manière pleine de bonté dont le roi lui avait parlé : Madame, lui dis-je, il perd trop pour se contenter de compliments Il est pourtant affreux, ajoutai-je, de vivre dans un pays où l'on n'est pas sûr de posséder le lendemain ce qu'on avait la veille. Cela ne se voyait qu'en Turquie. » (Besenval, *Mém.*, 305.) — La réflexion présentée par Besenval à la reine est bien caractéristique de l'esprit

espérait-il que le public lui serait reconnaissant des efforts qu'il avait dû déployer pour vaincre la résistance de la cour. Dans des temps plus calmes, le règlement du 9 août aurait en effet été bien accueilli par l'opinion ; mais alors que celle-ci se passionnait pour les États généraux et contre les impôts nouveaux, il fut interprété comme une simple diversion tentée en vue de détourner l'attention de ces deux grands objets.

Au surplus, le parlement s'arrangea de manière à donner un autre aliment aux préoccupations publiques. A la demande du conseiller Adrien Duport, il tint, le 10 août, une séance générale, afin d'entendre une dénonciation contre Calonne. Dans la première partie de sa dénonciation, Duport s'éleva contre le pouvoir, selon lui excessif, que les ministres exerçaient en France ; dans la seconde, il fit un tableau effrayant des déprédations de Calonne ; et sans se rendre compte qu'ordonner des poursuites contre cet ancien contrôleur général, c'était mettre en cause le roi lui-même, puisque celui-ci l'avait maintenu au ministère pendant trois ans et demi et avait approuvé au moins tacitement les actes de son administration, le parlement adopta un arrêt portant qu'il serait informé au sujet des « déprédations » commises par Calonne, « soit par des acquisitions et échanges onéreux à l'État, soit par l'extension des emprunts au delà des sommes portées dans les édits, soit par des manœuvres dans la refonte des monnaies, soit par des fonds du Trésor royal fournis clandestinement pour soutenir un agiotage funeste à l'État, soit par des abus d'autorité et autres en tous genres commis dans l'administration des finances [1] ». Effrayé des suites que cet arrêt

qui régnait parmi les courtisans : les abus dont ils profitaient étaient, à leurs yeux, des droits inviolables.

[1] Les parlements de province s'empressèrent de suivre l'exemple que leur donnait celui de Paris. Dans un arrêt du 21 août 1787, le parlement de Grenoble accusa Calonne d'avoir « mangé en moins de quatre ans trois milliards, d'avoir comblé la misère des peuples, en ajoutant

pouvait avoir pour lui, Calonne s'empressa de quitter la France et de se réfugier en Angleterre. Sa fuite fut une victoire pour les magistrats, et c'est en vain que le Conseil d'État cassa l'arrêt du 10 août.

Le parlement ne tarda pas à accentuer encore la doctrine des droits de la nation que, depuis un mois, il avait faite sienne. Le 13 août, après une longue délibération, il prit, à la majorité de 80 voix contre 40, un arrêt prononçant la nullité de l'enregistrement du 6 août, déclarant que les édits promulgués à la suite de cet enregistrement étaient « incapables de priver la nation d'aucun de ses droits et d'autoriser une perception contraire à tous les principes, maximes et usages du royaume », et spécifiant que le roi ne pourrait obtenir aucun subside « sans avoir au préalable convoqué et entendu les États généraux ». La foule s'attendait à ce que, dans cette journée, les parlementaires ne démentiraient pas leur conduite antérieure ; elle s'était massée devant le Palais de Justice et aux abords. « A l'instant où les magistrats levèrent la séance, où les portes de la grand'chambre s'ouvrirent et où il fut fait une lecture publique d'un arrêté qui, par sa nature, devait être voué au secret, une espèce de délire s'empara de toutes les têtes. Ce n'étaient pas seulement des acclamations, mais des hurlements, des transports d'affection presque redoutables pour ceux-là mêmes qui les inspiraient, et autant d'imprécations contre le gouvernement que de signes d'idolâtrie pour les magistrats qui lui résistaient [1]. »

dans l'espace de trois ou quatre années 200 millions aux charges annuelles, et d'avoir englouti 900 millions résultant du produit des emprunts, du montant des anticipations, du bénéfice sur la refonte des espèces ». Le parlement de Toulouse reproduisit ces accusations dans un arrêt du 27 août. Ainsi que le fit remarquer Calonne dans la *Requête au roi*, « leur invraisemblance en détruisait-elle tout le danger ? Peut-on se dissimuler que, quand on n'en croirait que le quart, il y en aurait encore assez pour irriter la nation la plus douce et ternir le règne le plus sage ? »

[1] Wéber, *Mém.*, 110.

Ces scènes de désordre finirent par émouvoir le roi et ses ministres. Il était du reste à craindre qu'elles ne prissent bientôt de plus vastes proportions. En effet, une ancienne coutume voulait que le jour de l'Assomption les cours souveraines se rendissent en corps à Notre-Dame afin d'y entendre un *Te Deum*. Elles formaient un long cortège qui traversait une partie de la ville, et la police était avertie que sur tout le parcours des manifestations populaires se préparaient en l'honneur du parlement. Deux conseils extraordinaires eurent donc lieu à Versailles le 13 août au soir, puis le 14, et il y fut décidé que les membres du parlement recevraient l'ordre de se rendre à Troyes. Cet ordre fut transmis à chacun d'eux sous forme d'une lettre de cachet, et ne doutant pas que ce semblant de persécution leur vaudrait la sympathie générale, en même temps qu'il rendrait odieux l'arbitraire dont était armée la royauté, ils s'empressèrent de partir pour la ville qui leur était assignée comme résidence.

De son côté, fidèle à son système de combattre par de petits moyens l'impopularité dont il se savait atteint, Brienne se hâta de faire publier deux édits : l'un annonçant que la démission donnée par le duc de Polignac de sa charge de directeur général de la poste aux chevaux, des relais et messageries était acceptée [1], que cette administration serait réunie à celle de la poste aux lettres, et qu'il en résulterait une notable économie ; l'autre annonçant que la reine et les princes, frères du roi, renonçaient au privilège de la franchise pour leurs dépêches, et que de ce chef les fermiers des postes consentaient à augmenter le prix de leur bail de 120,000 livres. Mais, encore bien plus que le règlement sur les dépenses de la Maison du roi, ces édits qui, suivant l'expression de Bachaumont, ne réalisaient que

[1] Besenval raconte dans ses *Mémoires* (p. 306) l'explication orageuse qui, à l'occasion de cette démission, eut lieu, en présence de la reine, entre le duc de Polignac et l'archevêque de Toulouse.

« des économies de bouts de chandelles », passèrent inaperçus. La mesure prise contre le parlement avait en effet surexcité les Parisiens, et les rendait insensibles à ce qui n'était pas l'ardente préoccupation du moment. « Il est difficile de peindre à Votre Majesté, écrivait le 16 août à Gustave III son ambassadeur en France, le mouvement qu'une telle nouvelle a causé dans les esprits. Les membres du parlement sont punis pour avoir déclaré que la nation seule pouvait consentir aux impôts et qu'ils étaient incapables de la remplacer. Ce n'est pas pour avoir maintenu leurs privilèges, mais pour les avoir abandonnés qu'ils sont exilés, et l'intérêt général les accompagne... La société, en France, ressemble à quelque égard à la Chambre des Communes d'Angleterre. On veut un changement dans la Constitution. La considération du roi est tellement tombée que, loin d'être un obstacle à la liberté, il sert de motif à ceux qui la désirent... L'on voudrait forcer le roi à convoquer les États généraux par la résistance de tous les corps et de toutes les provinces. Enfin l'on a tellement le désir d'un changement dans la Constitution qu'on craint un bon administrateur (car l'archevêque de Toulouse a perdu l'opinion qu'on avait de lui), parce qu'il éloignerait la crise qui peut seule amener une révolution. » Trois jours plus tard, le même ambassadeur mandait à son souverain : « Il est impossible de se faire une idée de tout ce que l'on dit contre le roi et la reine ; les plus modérés disent que le roi est trompé, qu'on lui cache de la manière la plus criminelle et l'état de ses sujets et la justice de leurs réclamations [1]... »

Quand au mécontentement public se joint le sentiment de la faiblesse gouvernementale, il est rare que l'ordre public ne soit pas troublé. C'est ce qui arriva. Les deux frères du roi s'étant rendus, le 17 août, l'un, le comte de

[1] Staël-Holstein, *Corresp. diplomatique*, 63, 66.

Provence, à la Chambre des comptes, l'autre, le comte d'Artois, à la Cour des aides, afin d'y faire enregistrer les édits du timbre et de la subvention territoriale, le premier, qui passait pour favorable aux réformes, fut salué d'applaudissements par la foule, et le second, qui avait au contraire la réputation d'être hostile au parlement, fut hué, sifflé, bousculé ; sa garde fut obligée de dégaîner, et les clercs du Palais, s'en prenant aux agents de police, en poursuivirent et en malmenèrent un grand nombre. Le 18 et le 20 août, les désordres recommencèrent dans le Palais et dans les rues avoisinantes ; la boutique d'un marchand de vin soupçonné d'être un espion de police fut mise au pillage ; des rixes eurent lieu entre le guet et les mutins, et pour rétablir la tranquillité, il fallut l'intervention des gardes françaises et suisses. En même temps, des placards injurieux pour le roi et la reine furent affichés à Paris et dans Versailles [1], la violence des propos contre les ministres redoubla, une certaine inquiétude se répandit dans la bourgeoisie, et la Caisse d'escompte fut assaillie de demandes de remboursement de ses billets, car le bruit courait qu'elle avait été forcée de consentir au Trésor une avance considérable. Heureusement son encaisse lui permit de faire face aux paiements ; elle acquitta en espèces jusqu'à six millions dans une même journée, la panique se dissipa, et avec le retour du calme dans la rue, toute crainte disparut.

Mais les embarras du gouvernement restèrent les mêmes. La translation du parlement à Troyes n'avait rien résolu, et loin d'intimider les autres corps de magistrature, elle les détermina à faire cause commune avec lui. C'est ainsi que la Chambre des comptes adopta un arrêté dans lequel,

[1] Target inscrivit dans son journal, à la date du 21 août, que dans le peuple on parlait couramment de guerre civile, et que dans le faubourg Saint-Marceau des affiches désignaient Marie-Antoinette sous le nom de *Madame Déficit*. (*Un Avocat du XVIIIe siècle*, 49.)

après une vive critique de l'impôt du timbre et de la subvention territoriale, elle se fonde sur ce « qu'il n'a été donné connaissance à la Chambre ni du montant du déficit, ni de celui des bonifications, et sur ce que, suivant les formes constitutives de la monarchie, une nouvelle nature de subsides exige le consentement de la nation », pour déclarer « nulle et illégale la transcription faite sur ses registres d'impositions nouvelles qui ne peuvent être consenties que par les États généraux ». En outre, elle supplie le roi « de rendre à la capitale et à la justice qui les réclament, des magistrats dont la conduite a été dictée par le patriotisme le plus pur ». La Cour des aides prit un parti analogue [1], et parmi les considérants qui motivent le dispositif, il y en a trois à signaler ; celui-ci d'abord : « Qu'une nation qui paie près de 600 millions d'impôts doit se croire à l'abri de toutes les nouvelles inventions du génie fiscal, et que ce n'est pas après cinq ans de paix, après avoir annoncé dans les termes les plus formels la libération prochaine des dettes de l'État, qu'on peut croire à la nécessité de nouveaux impôts » ; cet autre encore : « Que la première de toutes les lois, celle qui existe avant

[1] Avant l'adoption de cet arrêté, le premier président avait prononcé un discours dans lequel nous relevons le passage suivant : « Nulle considération particulière ne doit arrêter, quand le salut de la patrie en dépend. L'examen le plus scrupuleux, la revision la plus sévère doivent s'étendre à tous les dons, à toutes les grâces ; il en est de méritées, leur titre seul les rend respectables ; mais il en est une multitude d'autres accordées à la faveur, au crédit, souvent à l'importunité ; il convient de les proscrire sans ménagement. Un abus non moins dangereux consiste dans les acquits de comptant ; le secret impénétrable qui les couvre fait naître de justes soupçons, et le feu qui en dévore jusqu'aux moindres traces laisse à peine le souvenir des sommes immenses ainsi dissipées et échappées à la surveillance la plus exacte ». En entendant la Cour des aides se plaindre de la « multitude » des grâces accordées à des gens qui ne les méritaient pas, et des « sommes immenses » dépensées sans que les magistrats pussent en connaître ni le montant ni l'emploi, quelle triste opinion les contribuables ne devaient-ils pas concevoir du régime fiscal qui permettait de si grands abus, et combien la réunion des États généraux devait leur sembler un remède nécessaire !

les empires, est la loi de la propriété ; que la propriété est le droit de tout peuple qui n'est point esclave, et que l'impôt y dérogeant et y portant atteinte, ce serait anéantir ce droit sacré et imprescriptible que de consentir à l'établissement de tout impôt que la nation elle-même n'aurait pas octroyé » ; cet autre, enfin : « Que c'est seconder les vües bienfaisantes du roi que de demander la convocation des États généraux, puisqu'en assemblant les Notables, en établissant les assemblées provinciales, il a manifesté le vœu d'avoir des relations plus intimes et plus immédiates avec ses peuples ».

Dans les circonstances où intervenaient ces deux arrêts, ils appelaient sur ceux qui les avaient rendus la sévérité du pouvoir : sinon c'était l'anarchie. Brienne le sentit et il fit préparer des lettres de cachet exilant la Chambre des comptes à Amiens et la Cour des aides à Beauvais[1]. Mais Malesherbes s'interposa comme il avait fait quinze jours plus tôt, et la vaine formalité qui consistait à casser la décision des magistrats par un arrêt du Conseil parut une manifestation suffisante du déplaisir royal. Louis XVI adressa en outre à la Cour des aides une réponse où il cherchait à la convaincre qu'il aurait manqué à son devoir en ne se mettant pas en mesure de tenir ses engagements, et où il lui promettait de recevoir toujours volontiers ses observations. Était-ce le moyen d'avertir la magistrature qu'elle eût dorénavant à ne pas sortir de son rôle ? Elle en conclut au contraire que ses empiétements avaient la certitude de n'être pas réprimés, et elle redoubla d'audace.

Depuis son exil à Troyes, où il avait été accueilli avec enthousiasme par la population[2], le parlement cherchait une

[1] Sallier, *Annales françaises*, 99.

[2] « Les habitants de Troyes sont allés au-devant de nos pères conscrits à leur arrivée près de cette ville, et le parlement y est entré en triomphe, traîné par le peuple et au milieu des illuminations. » (*Corresp. secrète*, II, 175). — Lors de la première séance qu'il tint à Troyes, il fut harangué par le maire, qui loua son « patriotisme » et son « amour

occasion de rentrer en scène : la défense qui lui fut signifiée d'envoyer aux bailliages du ressort son arrêté du 13 août, la lui fournit. Il se réunit le 27, et en adopta un nouveau, portant « que la cour ne cesserait de réclamer auprès du roi les maximes nécessaires au soutien de la monarchie ; de lui représenter que les États généraux peuvent seuls sonder et guérir les plaies de l'État, et octroyer les impôts dont la nature et la quotité auraient été jugées nécessaires après amples discussions et mûres délibérations ; que la monarchie française serait réduite à l'état de despotisme, s'il était vrai que des ministres qui abuseraient de l'autorité du roi, pussent disposer des personnes par des lettres de cachet, des propriétés par des lits de justice, et suspendre le cours de la justice par des exils particuliers ou des translations arbitraires ». La vigueur de cet arrêt fut très commentée dans le public, d'autant plus qu'on apprit dans le même temps que les parlements de province prenaient fait et cause pour celui de Paris. Le parlement de Rennes, par deux arrêtés en date des 18 et 22 août, celui de Grenoble par un arrêté du 21, celui de Rouen par un arrêté du 22, ceux de Bordeaux et de Toulouse par des arrêtés du 27, celui de Besançon par un arrêté du 30 et celui de Pau par un arrêté du 31 août, s'associèrent en effet à tout ce qu'avaient dit les magistrats parisiens, engagèrent le roi à rappeler ceux-ci au siège de leur juridiction, réclamèrent la prompte convocation des États généraux, blâmèrent les gaspillages de la gestion de Calonne, parlèrent de la « misère des peuples », et dirent que « des coups d'autorité sans cesse renouvelés pourraient rompre les liens qui attachent

du bien public ». Chaque jour il recevait quelque députation ou quelque adresse émanant du Châtelet de Paris, de la Chambre des comptes, de la Cour des aides, de l'Université, du parlement de Toulouse, des bailliages de Sens, Auxerre, Château-Thierry, Langres, Provins, Reims, Joinville, etc. L'évêque de Troyes, M. de Barral, revint exprès dans cette ville afin de recevoir les membres du parlement, et, tant qu'ils y demeurèrent, il donna chaque soir, en leur honneur, un dîner de quarante couverts.

le souverain aux sujets et les sujets au souverain[1] ». L'émotion qui d'abord s'était concentrée à Paris se répandait ainsi d'un bout de la France à l'autre.

Dans l'entourage du roi, on n'était pas sans se demander comment tout cela finirait. On voyait le roi incertain et ne sachant quel avis suivre. Les ministres n'étaient pas d'accord entre eux, et loin de pouvoir compter sur le concours de ses collègues, l'archevêque de Toulouse était souvent contrecarré par eux : bref, la machine gouvernementale menaçait de s'arrêter, faute d'impulsion. Brienne attira sur ce point l'attention de la reine, et celle-ci parvint à triompher de la répugnance qu'éprouvait Louis XVI à prendre un ministre dirigeant[2]. Le 28 août Brienne fut nommé principal ministre[3], et quoiqu'il eût commis bien des fautes, qu'il n'eût montré ni décision, ni sagacité, depuis le jour où il était devenu chef du Conseil royal des finances, sa nomination fut saluée comme le gage que le pays allait enfin savoir si la royauté entendait ou non suivre une politique réformatrice.

[1] Expressions empruntées à l'arrêt du parlement de Besançon.

[2] « C'est la reine qui a vaincu les répugnances du roi sur le choix d'un principal ministre, d'autant plus nécessaire que sans ce point de réunion l'État restait sans gouvernement » (Mercy à Joseph II, II, 123.) — Dans une dépêche du 2 septembre, le baron de Staël s'exprime ainsi : « La nomination de l'archevêque de Toulouse à la place de ministre principal a fait remonter le crédit. Dans le moment présent, peut-être était-il nécessaire de réunir la puissance. C'est sans doute la réflexion qui a décidé le roi à ce parti, pour lequel il avait toujours montré une grande aversion, mais auquel il a été déterminé par la reine. » (*Corresp. diplom.*, 67.)

[3] Ce titre de principal ministre inspira la plaisanterie suivante : « On dit : Comment ! un évêque principal? de collège, apparemment? — Je ne sais pas, mais ce n'est sûrement pas de Louis-le-Grand ». (*Corresp. secrète,* II, 183.)

CHAPITRE XII

I. Rivalité entre la France et la Prusse à propos des affaires de Hollande; la disette du Trésor décide Brienne à abandonner les patriotes hollandais, au mépris des engagements pris envers eux. — Plan de conduite que se trace Brienne. — Ses premiers actes comme principal ministre. — Rappel du parlement et retrait des édits sur le timbre et la subvention territoriale. — Mépris dans lequel la versatilité du gouvernement le fait tomber. — Désordres commis par la jeunesse du Palais. — II. Inquiétude de l'opinion publique. — La crainte de la banqueroute se répand. — Brochures de Brissot, de Linguet et de l'abbé Baudeau à ce sujet. — Publication de la *Requête au roi* de Calonne. — Arrêt du Conseil du 13 octobre 1787 sur la revision des pensions. — Emprunt-loterie de 12 millions en octobre 1787. — Pourparlers qui précèdent la présentation d'un édit relatif à des emprunts successifs. — Brienne décide le roi à tenir une séance où les magistrats pourraient discuter, mais où l'enregistrement serait imposé. — Séance du 19 novembre. — Exil du duc d'Orléans et des conseillers Fréteau et Sabathier. — Mécontentement général, hésitations des ministres, protestations des pairs et du parlement. — Remontrances des parlements de province. — III. Émission, au mois de novembre, d'un emprunt de 120 millions. — Funeste influence qu'a sur le marché un arrêt du Conseil en date du 14 juillet 1787. — Brienne s'efforce de relever le produit des vingtièmes. — Plusieurs assemblées provinciales se prononcent en faveur de l'abolition des privilèges pécuniaires. — Le clergé lui-même consent en général à faire la déclaration de ses revenus. — Beaucoup d'assemblées provinciales se refusent à l'augmentation des vingtièmes.

En devenant premier ministre, sans toutefois en avoir le titre, Brienne ne se trouva pas en présence des seules difficultés de la politique intérieure : la situation extérieure

était également menaçante, car depuis quelque temps il se passait dans une contrée voisine des événements auxquels la France se trouvait mêlée, et qui étaient à la veille de recevoir une solution qui pouvait compromettre son prestige à l'étranger. En pareil cas un gouvernement doit avoir le vif souci de la dignité du pays et confiance dans ses ressources militaires et financières. Malheureusement, la connaissance qu'il possédait du vide du Trésor paralysait Brienne, et le disposait mal à déployer l'énergie qu'eussent exigée les circonstances.

Une vieille rivalité existait en Hollande entre le parti patriote ou républicain et le parti stathoudérien ou absolutiste. Le premier était dévoué à la France et nous l'avions fort encouragé dans sa lutte contre le stathouder Guillaume V; son programme tendait au maintien de l'antique constitution des Provinces-Unies et au respect des libertés municipales. Le second parti, au contraire, recruté dans une partie de l'aristocratie et dans la populace des grandes villes, visait à accroître l'autorité du chef de l'État. Les stathoudériens avaient vu avec un déplaisir non dissimulé le traité d'alliance qui, au mois de novembre 1785, avait été conclu entre les Pays-Bas et la France, et ils en avaient profité pour exciter les défiances des cabinets de Londres et de Berlin. Les ministres anglais éprouvaient en effet un sourd mécontentement d'un traité qui permettait à la France de compter en temps de guerre sur le concours de la flotte hollandaise, et le roi de Prusse Frédéric-Guillaume II, étant le beau-frère du stathouder, était tout disposé à soutenir les prétentions de celui-ci. Toutefois, tant que vécut Vergennes, les patriotes, forts de l'appui du cabinet de Versailles, n'eurent rien à craindre des intrigues de Guillaume V. Mais après la mort de ce ministre, de graves complications s'étaient produites dans les Pays-Bas. Un corps de troupes stathoudériennes avait, au mois de mai 1787, attaqué Utrecht, il s'était laissé battre par les

milices bourgeoises, et les États de la province de Hollande avaient déclaré que, du fait de cette attaque inconstitutionnelle, l'acte d'union entre la famille de Nassau et la république se trouvait rompu. Aussitôt on s'était des deux parts préparé à la guerre, et, dans l'espoir de l'empêcher, Montmorin avait proposé la médiation française. Dans une dépêche en date du 11 juin 1787 [1], il avait conseillé aux États de Hollande de s'accommoder avec le stathouder, mais il avait ajouté que si ce prince ne reconnaissait pas les droits de la bourgeoisie, « Sa Majesté ne ferait aucune difficulté de leur donner ouvertement des secours, non seulement pour se soutenir, mais pour faire triompher leur cause ». Notre ministre des Affaires étrangères avait été bien imprudent de parler ainsi, car il n'avait nullement l'intention de tenir sa promesse, ou du moins d'exposer la France à une guerre contre la Prusse et l'Angleterre, dans le cas où ces puissances prendraient ouvertement parti contre les Hollandais. Il ne croyait pas qu'elles se missent d'accord; c'est pourtant ce qui arriva. En effet, la princesse Wilhelmine de Prusse, femme de Guillaume V, ayant voulu se rendre à La Haye et en ayant été empêchée par un ordre des États, le stathouder se plaignit de ce prétendu affront à son beau-frère; celui-ci réunit aussitôt des troupes près de la frontière des Provinces-Unies et menaça de la leur faire franchir, s'il n'obtenait pas satisfaction pour l'outrage fait à sa sœur. Les Anglais, sûrs dès lors de ne pas se trouver seuls vis-à-vis de la France, offrirent leur alliance à Frédéric-Guillaume II et se mirent à armer une escadre. Cette double intervention plaça notre gouvernement dans un très grand embarras : abandonner à son sort le parti patriote, c'était nous couvrir de honte aux yeux de l'Europe; d'un autre côté, le protéger, n'était-ce pas nous exposer à la guerre ? Dans ces conditions, Montmorin s'était efforcé de louvoyer

[1] Pierre de Witt, *Une Invasion prussienne en Hollande*, 212.

et de rompre l'accord entre les rois d'Angleterre et de Prusse. A cet effet il avait proposé au premier de joindre sa médiation à celle du roi de France pour rétablir la concorde entre les États de Hollande et le stathouder. En ce qui concerne le second, il avait tâché de lui faire prendre patience en rappelant de La Haye notre ambassadeur, qui s'était compromis en faveur des patriotes, et de lui inspirer des inquiétudes en l'avertissant que notre armée se mettrait en marche si la sienne entrait dans les Pays-Bas. « Le roi, écrivit Montmorin dans une dépêche du 3 août, est décidé à aller au secours de son allié... Il n'abandonnera jamais la Hollande dans aucun état de cause, lorsqu'il sera question d'agression étrangère. » Quelques jours plus tard, dans un entretien qu'il eut le 7 août avec l'ambassadeur d'Autriche, il lui avait déclaré que « Sa Majesté était bien décidée à remplir toutes les obligations que lui imposaient les traités et à soutenir son allié, en cas de besoin, par tous les moyens possibles [1] ». Il avait répété la même déclaration à l'envoyé hollandais, M. de Brantzen, et lui avait promis notre intervention, pour le cas où le roi de Prusse envahirait la Hollande. Mais pour être efficaces, ces engagements auraient dû être appuyés de quelques mesures militaires, et on n'en prit aucune. Il fut question de réunir une vingtaine de mille hommes aux environs de Givet, et il est probable que cette démonstration aurait suffi pour calmer les ardeurs de la politique prussienne; mais le camp de Givet ne fut même pas formé, et le gouvernement français se borna à agir diplomatiquement. Cette conduite pusillanime faisait dire au ministre Kaunitz [2] : « La France perdra le petit reste de sa considération si, de fait et de propos, elle continue à se conduire aussi mollement à Berlin et à Londres qu'elle le fait actuellement sous le ministère de ce pauvre petit diable, M. de Montmorin.

[1] *Corresp. de Mercy*, II, 116.
[2] Dépêche du 30 août 1787; *Corresp. de Mercy*, II, 119.

Jamais plus maladroitement on n'a montré la corde de tous côtés ».

L'affaire en était là, lorsque Brienne fut nommé principal ministre ; et effrayé par le déficit des finances, instruit de l'ébranlement du crédit depuis que des craintes de guerre s'étaient répandues dans le public, il dévoila immédiatement sa résolution d'éviter toute démarche qui pût avoir pour conséquence de troubler la paix. Ses intentions pacifiques éclatèrent avec d'autant plus d'évidence qu'il laissa les maréchaux de Ségur et de Castries abandonner les départements de la guerre et de la marine. Ces deux maréchaux avaient, dans les derniers temps, voulu adopter différentes précautions militaires ; l'archevêque de Toulouse s'y étant opposé, ils prétextèrent que leur dignité ne leur permettait pas d'accepter sa prépondérance ministérielle, et ils donnèrent leur démission. M. de Ségur fut remplacé par le comte de Brienne, frère de l'archevêque et officier général sans notoriété ; M. de Castries eut pour successeur le comte de La Luzerne, qui commandait alors à Saint-Domingue et qui ne pouvait pas être de retour en France avant deux ou trois mois. Ces choix indiquaient clairement que nous ne nous opposerions pas par les armes aux entreprises des Prussiens. Aussi l'ambassadeur de Suède écrivit-il à Gustave III : « Il paraît que l'embarras des affaires intérieures et le manque d'argent et de crédit font désirer avec passion à la France de conserver la paix. Je crains que ces raisons, ajoutées aux vues pacifiques du roi de France, ne le déterminent à un peu sacrifier les intérêts de la Hollande et à forcer ces républicains à se repentir longtemps d'avoir cru trop facilement trouver un ferme appui dans leur nouvel allié [1] ».

Certes, Brienne avait raison de ne pas vouloir que la France se lançât dans une guerre qu'elle n'était pas en état

[1] De Staël-Holstein, 2 sept. 1787, p. 67.

de soutenir, à raison du délabrement de ses finances, et une nation dont on sait le Trésor vide a, d'ailleurs, moins de chance de se faire écouter que si les ressources ne lui faisaient pas défaut [1]. Cependant, comme la Prusse ne se montrait hardie que parce qu'elle nous voyait faibles, et qu'elle n'était pas plus disposée que nous à affronter des hostilités sérieuses, Brienne, avec de la fermeté, l'aurait empêchée, cela n'est pas douteux, d'envahir la Hollande. Mais, ayant découvert son jeu, les Prussiens, qui déjà savaient la puissance du fait accompli, en profitèrent pour aller de l'avant. Le 13 septembre, leur armée, commandée par le duc de Brunswick, pénétra dans la province de Gueldre ; un prince allemand, le rhingrave de Salm, qui commandait les troupes hollandaises, fit défection ; les Prussiens purent s'avancer presque sans combattre jusque sous les murs d'Amsterdam, et après un semblant de résistance organisé par des officiers français, cette ville capitula le 10 octobre. Pour rester fidèles aux promesses de secours que, tout récemment encore, nous avions faites aux Hollandais [2], il aurait fallu mettre à notre tour des troupes en mouvement. Au lieu de cela, M. de Montmorin demanda à l'Angleterre quelle serait son attitude en présence d'une intervention française en Hollande ; sa réponse fut qu'elle

[1] A l'étranger on se préoccupait beaucoup de savoir jusqu'à quel point le roi de France manquait d'argent. Le 15 septembre, le comte de Mercy mandait à ce sujet à sa cour : « D'après un relevé des finances tenu fort secret, mais dont je crois avoir connaissance certaine, le tableau de la dépense pour l'année prochaine, tant en acquit d'anciennes dettes qu'en paiement des rentes sur l'État et tous emplois courants, s'élève à près de 600 millions, tandis que tous les recouvrements possibles ne se montent qu'à 440 millions. Il n'est pas croyable que dans une pareille détresse le ministère de Versailles puisse s'exposer à être mêlé dans une guerre qui rendrait ici une banqueroute inévitable. » (*Corresp.*, II, 124). Ce n'est pas, on le voit, de notre temps seulement, qu'une bonne situation financière contribue à la force et au prestige d'un pays.

[2] A la date du 20 septembre, Montmorin avait déclaré à M. de Brantzen que le roi trouvait l'invasion prussienne contraire à l'équité, « et soutiendrait la Hollande de toutes ses forces ». (De Witt, *op. cit.*, 284.)

armerait, et nous attendîmes que, le parti stathoudérien étant devenu le maître, les États généraux néerlandais nous déclarassent eux-mêmes qu'ils n'avaient pas besoin de notre assistance. La protection dont nous avions prétendu couvrir le parti qui, en Hollande, représentait l'influence française, aboutit donc à un échec pitoyable, qui valut au ministère des attaques bien méritées. « Tout le monde est d'accord pour blâmer le gouvernement ; ce que personne ne peut concevoir, ce sont les promesses qu'on a faites jusqu'au dernier moment à la Hollande de lui donner du secours, et la déclaration à la cour de Londres est impardonnable, car on n'était pas forcé à une pareille conduite. L'on n'a peut-être jamais vu qu'un grand État, en moins de huit jours, ait pris les engagements les plus solennels et ait reculé de même[1]. » A l'étranger, les jugements ne furent pas moins sévères, et les cabinets européens pensèrent, avec l'empereur Joseph II, qu'en laissant les Prussiens exécuter, malgré la France, une révolution dans les Provinces-Unies, et en abandonnant les patriotes hollandais, le ministère de Versailles s'était « déshonoré aux yeux de toute la terre[2] ».

Brienne n'avait aucun goût pour les combinaisons de la diplomatie, et la crainte d'amener des complications dans lesquelles le royaume se serait trouvé compromis le rendait insensible aux humiliations d'une politique d'effacement absolu. Allait-il mieux réussir en ce qui concerne la politique intérieure ? Non, car il n'appréciait pas à sa valeur le besoin de changement qui entraînait l'élite des Français vers la liberté. Il ne voyait dans l'opposition des parlements que le fruit d'intrigues dont sa dextérité vien-

[1] De Staël-Holstein, 25 sept. 1787, p. 71. — La *Correspondance secrète* relate également, à la date du 24 septembre, que « la nation, toujours remplie d'honneur et de justice, murmure de l'abandon des patriotes ». (II, 184).

[2] *Corresp. de Mercy* (lettre du 6 octobre, II, 125.)

drait à bout [1], et il ne comprit pas que derrière les corps judiciaires, les poussant et les empêchant de reculer, commençaient à s'agiter tous ceux qui pensaient et parlaient pour le reste de la nation. Depuis que l'assemblée des Notables, en discutant les projets qui lui étaient présentés au nom du roi, leur avait appris que la volonté du souverain ne faisait pas loi par elle-même, ils s'étaient mis à rechercher les défauts des institutions et avaient acquis un clair sentiment de leurs droits. Les obstacles apportés à ce mouvement des esprits ne devaient que l'exaspérer et le rendre peu à peu irrésistible. On était au début d'une grande transformation d'idées, et ce phénomène dépassait le génie de Brienne. Son plan fut de terminer sa querelle avec les parlements, de les amener à ratifier des édits qui procurassent momentanément des ressources au Trésor, de gagner ainsi du temps et de laisser peu à peu s'éteindre les passions qui fermentaient en France. N'en soupçonnant pas l'intensité, résolu d'autre part à sauvegarder l'autorité royale contre des empiétements qui lui semblaient illégitimes, mais dépourvu de la fermeté qui eût été nécessaire pour atteindre ce but, il allait alternativement résister, céder, administrer au jour le jour, accroître le discrédit de la royauté absolue et du système fiscal en vigueur, et réduire à la fin Louis XVI à capituler devant son peuple.

Ses premiers actes comme principal ministre impressionnèrent mal l'opinion publique. La démission des maréchaux de Castries et de Ségur, que nous avons signalée ci-dessus, parut regrettable, et on reprocha à l'archevêque de Toulouse d'avoir commis un acte de favoritisme scandaleux en nommant son frère ministre de la guerre. En même temps il eut à pourvoir au remplacement de Laurent de Villedeuil,

[1] Le 28 août, Target avait eu avec Brienne une conversation dans laquelle il lui avait dit que « les parlements, en se déclarant incompétents en matière d'impôts, étaient dans les vrais principes ». Mais l'archevêque n'avait pas admis cette théorie (*Un Avocat du XVIIIe siècle*, p. 50.)

qui se démit des fonctions de contrôleur général; il lui donna pour successeur un conseiller d'État, Lambert, et ce choix fut critiqué, car Lambert passait pour « un homme intègre et un bon juge, mais pour être complètement inapte dans la partie de la comptabilité[1] ». On en conclut que Villedeuil quittait le contrôle général parce qu'il avait eu le temps de mesurer la profondeur du déficit, et que Lambert consentait à lui succéder parce que son défaut de compétence lui dissimulait les périls de la tâche qui lui était confiée. Depuis que Calonne avait été renversé, cinq mois auparavant, il était le troisième titulaire du département des finances, et ces fréquentes mutations révélaient à coup sûr de graves embarras. On fut confirmé dans cette pensée quand on apprit que M. de Laborde, un des plus riches financiers de l'époque, qu'il avait été question d'adjoindre à Lambert, avec le titre de directeur du Trésor royal, refusait la charge qu'il avait d'abord acceptée. « Les amis du ministère prétendirent expliquer ce refus par des exigences inadmissibles que M. de Laborde aurait manifestées au dernier moment. En général, on ne vit là qu'une preuve de la détresse du Trésor et des craintes qu'elle venait d'inspirer à un juge compétent, aussitôt qu'il avait été à même de s'en rendre un compte exact[2] ».

Mais la préoccupation principale de Brienne n'était pas alors le relèvement des finances[3] : c'était de se récon-

[1] *Corresp. secrète*, II, 178; id. Besenval, *Mém.*, 316. — Bachaumont dépeint M. Lambert comme « un personnage plein de zèle, austère, entiché de jansénisme, entêté par caractère, aimant la contradiction et s'en tirant avec esprit »; puis il ajoute : « Toutes ces qualités, malheureusement, ne peuvent constituer un bon contrôleur général ». (*Mém.*, XXXVI, 77.)

[2] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 295.

[3] Au moment où l'archevêque de Toulouse devint principal ministre, le marquis Ducrest, chancelier du duc d'Orléans et frère de Mme de Genlis, avait pourtant écrit un *Mémoire sur l'administration des finances*, qui contenait un vaste plan de réformes. L'auteur commence par poser certains principes, entre autres ceux-ci : la classe de citoyens qui n'a que ce qui lui est strictement nécessaire pour vivre, non seule-

cilier avec le parlement. A cet effet, il crut devoir commencer par lui parler avec sévérité. Il fit donc signer le 2 septembre un arrêt du Conseil qui cassa, comme contraire aux lois et au respect dû à la volonté du roi, les arrêtés des 7, 13, 22 et 27 août; le préambule reproche aux magistrats d'avoir voulu abuser des circonstances pour forcer le roi à convoquer les États généraux du royaume, « convocation qui appartient à lui seul, et que lui seul peut juger nécessaire ou inutile ». Le dispositif « fait défense aux officiers du parlement, sous peine de désobéissance, de donner suite aux susdits arrêtés, en quelque manière que ce puisse être, et aux baillis et sénéchaux, et à tous autres officiers, d'y avoir égard ». Trois jours plus tard, des lettres patentes prorogèrent le parlement à Troyes pour toute la durée des vacances. Cette mesure d'ordre disciplinaire, en troublant les habitudes des magistrats et en leur imposant l'ennui d'un exil en province pour plus de temps qu'ils ne l'avaient pensé, les disposa à se montrer accommodants, encore plus que le ton de l'arrêt du Conseil ne

ment ne doit pas être soumise à l'impôt, mais elle doit recevoir des secours, sauf à faire payer davantage aux classes les plus riches. — La misère est affreuse dans les campagnes, où elle fait périr tous les ans 100,000 personnes; il faut donc soulager la population des campagnes, afin de la détourner d'émigrer dans les villes. — L'impôt sur les personnes est arbitraire; celui sur la terre donne forcément lieu à une répartition inégale, parce qu'on ne connaît pas le produit exact de chaque propriété, le coût de la production, ni le prix de vente des produits. L'impôt sur les consommations est le meilleur, parce que chacun consomme suivant ses facultés. — Ceci posé, l'auteur demande la diminution de la contribution assise sur les revenus de la terre, attendu que la plupart des paysans étant pauvres, cette contribution leur enlève une partie de ce qui serait nécessaire à leur subsistance, la suppression de la gabelle et des douanes intérieures, et leur remplacement par une taxe additionnelle aux droits sur les consommations. — Le marquis Ducrest avait espéré que la lecture de son mémoire déterminerait Louis XVI à le nommer contrôleur général. Comme c'était un personnage de très mince considération, cette haute ambition lui valut une foule de quolibets. On lut sa brochure, on y trouva « des idées fortes et vraies, une hardiesse très louable et très noble », mais on fut révolté par le ton « d'égoïsme puant » qui y régnait. (Voir à ce sujet Bachaumont, XXXVI, 138-140; *Corresp. secrète*, II, 195.)

les avait intimidés. En vertu d'un arrêté du 11 septembre, ils députèrent donc leur premier président à Versailles.

Cette démarche était attendue avec impatience par Louis XVI et par Brienne. Le premier y vit la reconnaissance de son autorité, et d'après les conseils de Malesherbes, il fit à M. d'Aligre le meilleur accueil; le second résolut d'en profiter pour rentrer en grâce auprès du parlement. Il se mit à négocier avec le chef de cette compagnie, et il poussa les concessions jusqu'à promettre de rapporter les deux édits sur le timbre et sur la subvention territoriale, n'exigeant en retour que la prorogation du second vingtième pour deux ans, à partir de 1790, prorogation qui serait accompagnée de clauses supprimant les exemptions dont jouissaient les provinces ou les particuliers, et relevant le rendement de l'impôt. Le premier président accepta cette condition, et il fut convenu qu'aussitôt après l'enregistrement, des lettres-patentes rappelleraient à Paris le parlement. Le retrait des deux édits qui avaient motivé ses protestations était pour ce corps une victoire; néanmoins une partie des magistrats l'aurait désirée plus complète encore. Plusieurs orateurs soutinrent que la prorogation d'un impôt équivalait à la création de taxes nouvelles, et qu'après ses déclarations antérieures la cour ne pouvait pas, sans inconséquence, consentir à ce que le second vingtième fût perçu pendant deux années après l'époque où il devait prendre fin. La discussion occupa deux séances, mais, le 19 septembre, l'enregistrement fut prononcé à la majorité de 55 voix contre 45. Les considérants de l'arrêt d'enregistrement ont soin de féliciter le roi « de retirer deux édits désastreux qui avaient excité l'alarme des peuples », l'invitent à « continuer d'apporter la plus sévère économie dans tous les départements », et le préviennent « que si, malgré les ressources abondantes que doit procurer l'ordre nouveau dans toutes les parties de l'administration, il se croit forcé de demander à ses peuples de nouveaux secours, la

cour ne cessera point alors de lui représenter qu'elle regarde comme hors de son pouvoir d'enregistrer aucun impôt dont la nation, préalablement assemblée en États généraux, n'aurait point reconnu et fixé invariablement la justice, la durée et l'emploi ».

Donc le parlement persistait dans ses principes, et on n'aperçoit pas ce que les ministres gagnaient à faire leur paix avec la magistrature. Sans doute ils la réduisaient momentanément au silence, mais c'était en lui donnant raison. D'autre part, comme ils avaient maintes fois affirmé la nécessité des édits fiscaux, et comme le Trésor n'avait de fonds que pour quelques mois, la lutte avec les parlements ne devait-elle pas inévitablement recommencer, quand il faudrait à bref délai créer des ressources à l'État? Les contemporains ne se firent pas faute d'attaquer le ministère, tant le revirement soudain qu'il effectua leur parut inexplicable. Ainsi on lit dans les *Mémoires secrets:* « Quelle idée avoir d'un gouvernement qui demandait une augmentation de plus de cent millions d'impôts ; qui, lorsqu'on parlait d'éclaircir le déficit, d'examiner si l'on ne pouvait pas diminuer cette surchage, répondait que tout était vu, examiné, que les Notables eux-mêmes en avaient senti la nécessité ; qui, en conséquence, transfère le parlement de Paris, prive les justiciables de leurs juges, frappe coups d'autorité sur coups d'autorité, et en moins de six semaines est obligé de revenir sur ses pas, de convenir qu'il pourra se passer de ces ressources extraordinaires et se contenter d'une légère prorogation d'un impôt déjà établi ! [1] ». Depuis

[1] Bachaumont, XXXVI, 26. — Mallet du Pan inscrivait de même à cette époque dans son journal les réflexions suivantes: « Huit jours après que la cour a déclaré la conduite du parlement scandaleuse, attentatoire, etc., on l'a rappelé... Le roi poursuit et flétrit le parlement par arrêt. Huit jours après, il dit au premier président qu'il est content du zèle de la cour... Le roi a révoqué par un nouvel édit perpétuel et irrévocable, ceux aussi perpétuels et irrévocables donnés il y a un mois sur le timbre et la subvention, enregistrés avec tout l'appareil de la souveraineté ». (Mallet du Pan, *Mém. et Corresp.*, I, 147.)

huit mois qu'il entretenait le pays de l'urgence d'accroître les recettes de l'État, le gouvernement de Louis XVI était trop engagé pour pouvoir avec honneur changer de politique, et sa versalité ne lui attira que le mépris.

Tout à la joie de s'être tirés de la difficulté qui leur paraissait être la principale du moment, le roi et ses conseillers estimèrent au contraire avoir bien manœuvré en se débarrassant des récriminations parlementaires. En réponse à un discours que lui adressa le premier président, Louis XVI alla jusqu'à se féliciter « des marques de fidélité et d'obéissance » que lui avaient données le parlement, et il exprima l'espoir qu'il continuerait à « mériter sa confiance ». Ses ministres se montrèrent plus faibles encore : une ordonnance ayant rétabli à Paris le siège du parlement et créé, suivant l'usage, une chambre de vacations, ils n'osèrent pas empêcher les manifestations auxquelles ils savaient que le retour des magistrats ne manquerait pas de donner lieu ; pendant trois jours des pétards et des fusées furent tirés tout à l'entour du Palais de Justice, la place Dauphine fut illuminée, et un mannequin représentant Calonne fut brûlé sur un bûcher, en vertu d'une sentence qu'avaient rédigée les clercs de la basoche et qui déclarait l'ancien contrôleur général coupable d'avoir mis le désordre dans les finances, dilapidé les fonds du Trésor, vendu toutes les places et « fait perdre au roi l'amour et la confiance des Français ». La police impassible assista à ces scènes, et elle ne les fit cesser qu'en apprenant que la populace, enhardie par l'impunité, projetait de jeter dans les flammes un mannequin qui aurait représenté la reine[1].

[1] Bachaumont, XXXVI, 60, 75, 78, 80.

II

Si l'archevêque de Toulouse ressentit une grande satisfaction de son accommodement avec le parlement, les hommes éclairés continuèrent au contraire à éprouver de réelles inquiétudes. « L'opinion générale, écrivait au mois d'octobre Arthur Young, qui visitait alors la France [1], semble être que l'archevêque ne pourra tirer le pays de sa situation actuelle ; les uns prétendent qu'il lui en faudrait la volonté, d'autres le courage, d'autres encore la capacité. Certains ne le croient attentif qu'à son propre intérêt ; suivant les autres, les finances sont trop dérangées pour être rétablies par aucun système, hors la réunion des États généraux du royaume, et une telle assemblée ne peut se faire sans provoquer une révolution dans le gouvernement. Tous s'accordent à pressentir quelque chose d'extraordinaire, et l'idée d'une banqueroute est loin d'être rare. » Il était évident, en effet, que la situation financière n'était au fond aucunement améliorée, car le gouvernement avait obtenu pour toute ressource la prorogation d'un impôt venant à échéance dans deux ans. On était persuadé que les fonds provenant de l'emprunt du mois de mai se trouvaient déjà en grande partie consommés, et on savait que les anticipations se renouvelaient avec peine. Dès lors, comment les ministres parviendraient-ils à alimenter le Trésor et à le mettre en mesure de satisfaire aux payements qui lui incombaient? L'emprunt paraissait bien être cette fois encore le procédé auquel il faudrait recourir. Mais les parlements ne s'y opposeraient-ils pas, et les capitalistes, inquiets sur la solvabilité de l'État, apporteraient-ils leur argent ? Pour s'assurer à la fois leur concours et celui de

[1] *Voyages en France*, I, 108.

la magistrature, le roi se résoudrait-il, suivant l'avis de Malesherbes, à convoquer les États généraux? Ou bien, au contraire, se rangeant à l'avis du baron de Breteuil et de M. de Lamoignon, tenterait-il de supprimer les parlements, et édicterait-il, comme la monarchie s'en était jusqu'alors arrogé le droit, les taxes nécessaires à l'équilibre des recettes et des dépenses ? Pour peu qu'on y réfléchît, il semblait évident que le gouvernement devrait un jour opter pour l'un ou pour l'autre de ces deux systèmes. La question financière éveilla donc les préoccupations publiques, aussitôt que la querelle avec les parlements se fut apaisée.

Elle les éveilla d'autant plus que la crainte d'une guerre se répandit tout à coup. L'Angleterre, en effet, encouragée par la faiblesse que nous avions montrée dans les affaires de Hollande, entreprit des armements considérables, et ils parurent au cabinet de Versailles assez alarmants pour qu'il se déterminât à donner l'ordre d'armer en hâte une partie de notre flotte : on pressa l'achèvement de onze vaisseaux de ligne qui étaient en construction, on en mit d'autres sur le chantier et on renforça les garnisons. En même temps on négocia avec les cours de Madrid, Vienne et Pétersbourg, on tomba d'accord avec elles pour s'opposer aux ambitions anglaises, et le cabinet de Saint-James fournit des explications à la suite desquelles la France et l'Angleterre cessèrent leurs préparatifs belliqueux. Ils n'en avaient pas moins coûté de l'argent, et le bruit courut de l'émission prochaine d'un emprunt de 130 millions [1]. Beaucoup de personnes pensaient toutefois qu'un appel au crédit n'avait aucune chance de réussir, et que le pays marchait fatalement à la banqueroute. Ainsi Arthur Young inscrit dans ses notes de voyage, à la date du 14 octobre [2] : « Toute la compagnie semblait imbue de cette opinion que l'on est à la veille de quelque

[1] *Corresp. secrète,* II, 195.
[2] A. Young, *Voyage en France*, I, 108, 114.

grande révolution dans le gouvernement, que tout l'indique : les finances en désordre, avec un déficit impossible à combler sans l'aide des États généraux du royaume, sans que l'on ait une idée précise des conséquences de leur réunion ; aucun ministre ayant assez de talent pour promettre d'autre remède que des palliatifs ; sur le trône, un prince dont les dispositions sont excellentes, mais à qui font défaut les ressources d'esprit qui lui permettraient de gouverner par lui-même ; une grande fermentation parmi les hommes de tous les rangs, qui aspirent à du nouveau sans savoir quoi désirer ni quoi espérer ; en outre, un levain actif de liberté qui s'accroît chaque jour, depuis la révolution d'Amérique [1]... Il est remarquable que jamais pareille conversation ne s'engage sans que la banqueroute n'en soit le sujet. On se pose à son propos cette question curieuse : Occasionnerait-elle une guerre civile et la chute complète du gouvernement ? »

La pensée que le gouvernement manquerait bientôt peut-être à ses engagements fit de tels progrès, qu'une brochure qui fut publiée sous le titre de *Point de banqueroute, ou lettre à un créancier de l'État,* attira vivement l'attention. L'auteur, Brissot de Warville, plaide la cause des rentiers qui sont « répandus dans toutes les classes », et il déclare que « le prétendu bienfait de la banqueroute ne serait

[1] Presque à la même date, La Fayette formulait une appréciation semblable dans une lettre du 9 octobre au général Washington : « Les habitants des provinces reculées sont dégoutés par le despotisme et les dépenses de la cour, de sorte qu'il y a un étrange contraste entre le pouvoir oriental du roi, le soin des ministres pour le conserver intact, les intrigues et la servilité d'une race de courtisans d'une part, et de l'autre la liberté générale de penser, de parler, d'écrire, malgré les espions, la Bastille et les règlements sur la librairie. L'esprit d'opposition et de patriotisme répandu dans la première classe de la nation ; l'insolence moqueuse de la populace des villes, toujours prête, il est vrai, à se disperser devant un détachement des gardes, et le mécontentement plus sérieux du peuple des campagnes ; tous ces ingrédients mêlés ensemble nous amèneront peu à peu, sans grande convulsion, à une représentation indépendante, et par conséquent à une diminution de l'autorité royale ». (*Mém. et Corresp.* II, 208.)

qu'une facilité pour de nouvelles dissipations, qu'un augure de nouvelles calamités pour le peuple ». Il ne croit pas, du reste, que les ministres osent y recourir, car « les peuples ne se regardent plus comme des troupeaux destinés à être impunément tondus et égorgés au gré de ministres qui, changeant rapidement, volent pour s'enrichir avec promptitude ». Il soutient ensuite que le seul remède à la situation est de convoquer les États généraux : « Les parlements, les individus, se disent : le déficit existe peut-être ; il faut des impôts, peut-être. Mais serait-il prudent de les accorder jusqu'à ce que l'étendue de ce déficit soit constatée, jusqu'à ce que le désordre de l'administration qui lui a donné naissance soit si bien enchaîné, si bien prévenu, que désormais il ne reparaisse plus ? Or, les seuls États généraux peuvent constater le déficit, peuvent le fixer, peuvent octroyer la quotité de l'impôt qui le couvrira, peuvent enfin établir un système d'administration qui prévienne à jamais le retour des déprédations... Qui peut, mieux que ces États, examiner la conduite de ceux qui, dans ces derniers temps, ont pillé scandaleusement le Trésor public, et les forcer à restituer le fruit de leur pillage ? » Brissot demande enfin la suppression de cette dénomination gothique et flétrissante de « tiers état », et la réunion des États généraux dans un délai de deux ans. — Comme les emprunts négociés sous le règne de Louis XVI avaient singulièrement grossi le nombre des porteurs de rentes, et que ceux-ci appartenaient surtout à la bourgeoisie, Brissot [1] contribua à répandre l'opinion, dans la classe riche et instruite, qu'afin de sauvegarder ses intérêts matériels, elle devait réclamer la nomination d'une assemblée qui rétablît l'ordre dans les finances.

[1] Une autre brochure, intitulée : *Dissertation sur le droit de convoquer les États généraux*, s'attacha également à démontrer que ces États avaient seuls le droit d'imposer la nation, et que dans le cas où le roi se refuserait à les réunir, il appartiendrait aux grands du royaume de prendre l'initiative de leur convocation.

Un écrivain qui, il est vrai, recherchait le scandale, défendit toutefois la thèse contraire à celle de Brissot. Dans un pamphlet intitulé : *De la dette nationale et du crédit public en France*, Linguet prétendit prouver la légitimité de la banqueroute de l'État. « Pour que le spéculateur de la rue Vivienne ait un carrosse, qu'il y étale un luxe effronté, il faut désoler, dévaster au nom du roi cent paroisses. La gloire, les vertus d'une grande nation tiennent-elles donc à cette préférence inique? Et s'il faut un sacrifice pour combler l'abîme que les dissipations de deux siècles ont ouvert, n'est-il pas plus sage comme plus juste de prendre pour victimes des agioteurs engraissés du désastre public, que des cultivateurs innocents, déjà accablés, déjà voués à tant d'autres espèces d'oppressions?... Quand il ne s'agirait que d'égards, vingt-quatre millions d'hommes qui n'ont certainement pas concouru à former la dette nationale, qui n'en ont retiré aucun profit, et sur qui cependant il faudrait en rejeter à perpétuité le fardeau, n'en méritent-ils pas autant que quelques centaines d'agioteurs qu'une témérité folle ou cupide a exposés à l'embarras où ils se trouvent, embarras dont ils ont au reste prévu et couru volontairement les risques? » Linguet montrait ensuite les dangers du crédit public, moyen sûr pour un peuple de se ruiner et acheminement forcé à l'aggravation des impôts, car le service des intérêts nécessite la création de nouvelles taxes. — En répandant des inquiétudes au sujet du payement des rentes et en rappelant les temps où la banqueroute avait servi de mode de libération de la dette publique, ce pamphlétaire disposa les esprits encore plus que Brissot, à n'attendre que des États généraux un secours efficace aux embarras du Trésor.

L'auteur d'une *Réponse aux réflexions de M. Linguet* ne se contenta pas d'établir que l'emprunt est souvent nécessaire, que les sommes prêtées profitent au roi et à la nation, et que dès lors « la propriété des prêteurs doit être plus sacrée

que toute autre ». Examinant la situation des finances, il soutint qu'on pouvait économiser 40 millions sur les frais de perception en donnant aux provinces le droit de s'imposer elles-mêmes, 22 millions en revisant les pensions, et une somme très élevée, mais qu'il ne chiffrait pas, en supprimant une foule de places inutiles. Le déficit serait de la sorte comblé. Il conseilla d'autre part de rembourser une partie de la dette publique, et il proposa de consacrer à ce remboursement 200 millions à provenir de l'aliénation des domaines de la couronne, 875 millions à provenir de la vente des biens du clergé, et 50 millions à provenir de celle du mobilier des couvents. Cette brochure, on le voit, était moins politique que celle de Brissot, mais au point de vue financier elle était plus hardie et soulevait de graves problèmes. C'est ainsi que l'attention publique était, à propos de n'importe quelle question, sollicitée de se porter vers des projets de réformes dont la portée était sociale non moins que financière.

Fidèle aux doctrines politiques de l'école physiocratique, un ancien disciple de Quesnay, l'abbé Baudeau, crut devoir protester contre le mouvement d'opinion qui faisait partout désirer l'intervention d'une assemblée de représentants du pays. Dans les *Idées d'un citoyen sur l'état actuel du royaume de France*, il exposa que le projet de créer une semblable assemblée était « une idée républicaine », que l'égalité que l'on prétendait établir entre tous les Français était une chimère irréalisable, et que le fonctionnement d'une chambre élective amènerait avec la royauté des conflits insolubles. Ces *Idées* étaient trop contraires à celles qui alors avaient cours pour produire aucune impression; mais on trouva que l'abbé Baudeau avait raison dans la critique à laquelle il se livrait au sujet des impôts indirects. Rééditant les reproches qui leur avaient été si souvent adressés par les économistes, il réclamait leur suppression, attendu « qu'ils doublent et même triplent, pour

le pauvre peuple de Paris, des villes et des campagnes, le prix de la bière, du cidre, du vin, de l'eau-de-vie, de la viande, du poisson, du bois, de l'huile, du sucre, du café, des toiles, des étoffes, etc. » Suivant lui, leur produit devait être remplacé par un impôt direct égal à 10 pour 100 de la valeur des terres et autres biens-fonds, et par un prélèvement de 10 pour 100 sur le montant des rentes, pensions et traitements. Il détournait le gouvernement de contracter de nouveaux emprunts et faisait un grief à Necker d'avoir abusé du crédit. « Emprunter à 8 1/2 pour 100, l'un portant l'autre, n'est pas un de ces talents rares que Dieu dispense à peu d'hommes privilégiés, comme on l'a tant dit et répété depuis 1776. L'effet de ce crédit si merveilleux, quel est-il donc aujourd'hui ? D'avoir consommé, dans l'espace de dix ans, 1,645 millions qui font payer à l'État au moins 130 millions de nouvelles rentes annuelles. » Afin de rétablir l'équilibre rompu par la multiplicité des emprunts, le gouvernement n'avait, au dire de l'abbé Baudeau, qu'à réduire l'intérêt de la dette à 5 pour 100, par le motif que le prêteur n'a pas le droit d'exiger un intérêt supérieur au taux légal, et que la stipulation d'un rendement plus fort au profit des capitaux prêtés est nulle, en vertu du principe fondamental que « le roi et sa couronne sont toujours en minorité ». L'auteur des *Idées d'un citoyen* proposait donc à l'État de ne plus emprunter et de ne pas payer intégralement ce qu'il devait. Cet avis n'était pas fait pour plaire aux rentiers. Beaucoup préférèrent le conseil donné par un *Traité du secours que le clergé doit au roi*, conseil qui consistait à imposer les biens de l'Église et à soumettre celle-ci à des tributs analogues à ceux qu'elle payait jadis aux empereurs romains, ainsi qu'aux premiers rois de France.

Ces écrits contradictoires dénotent le trouble de l'opinion, et aussi la mauvaise opinion que l'on avait généralement de la situation du Trésor. La défiance qu'inspirait le ministre préposé à la direction des finances fut encore

augmentée par la publication du célèbre mémoire que Calonne adressa à Louis XVI sous le titre de *Requête au roi.* Ce mémoire, habilement composé, écrit d'un style souple et vigoureux, et où les faits sont présentés avec une grande habileté, avait pour but d'établir que dans les échanges de domaines par lui consentis, l'ancien contrôleur général n'avait en rien sacrifié l'intérêt de son maître; que la refonte de la monnaie d'or avait été une opération non seulement nécessaire, mais loyalement conduite; que les extinctions d'emprunts n'avaient eu lieu qu'avec l'autorisation du roi; que les fonds engagés dans des spéculations de bourse avaient eu pour objet de soutenir le cours des effets publics; enfin que jamais le chef du département des finances n'avait détourné à son profit l'argent de l'État. Calonne avait joint à sa *Requête* des tableaux établissant que, pendant la durée de son ministère, il avait payé 364,600,000 livres de dettes arriérées, 54,400,000 livres de dépenses extraordinaires pour la guerre, les affaires étrangères et les travaux publics, 270 millions de déficit annuel, soit au total 653 millions en sus de la recette normale, et que, pour faire face à ces paiements, il s'était procuré 501 millions au moyen d'emprunts ou d'extensions d'emprunts, 79 millions par l'augmentation des anticipations, 70 millions par un prêt de la Caisse d'escompte et 3 millions par la refonte de la monnaie d'or. Il s'efforçait de prouver que le déficit ne dépassait pas 114 millions, et que le produit brut des impôts, en y comprenant même les frais de recouvrement, ne représentait pas plus de 495 millions, au lieu d'atteindre 600 millions, ainsi que l'alléguaient les parlements. Il ajoutait qu'au surplus, si leur montant était plus élevé qu'au début du règne, cela tenait moins à la création de quelques taxes nouvelles par un de ses prédécesseurs, qu'au développement de la richesse publique et aux progrès de l'administration financière; qu'en effet, le bail des fermes rapportait 62 millions de plus qu'en 1774, que le

rendement des recettes générales s'était amélioré de 3 millions, celui des postes de pareille somme, et que la loterie, dépense purement volontaire de la part des joueurs, rendait 9 millions annuellement. Il y avait donc dans la brochure de Calonne une discussion très serrée et des chiffres fort intéressants ; cependant l'ancien contrôleur général ne réussit pas à désarmer les préventions que les discours prononcés dans le parlement de Paris, les arrêtés pris par les parlements de province pour demander sa mise en accusation, et de violents pamphlets avaient depuis quelques mois répandues contre lui. Il ne fit que compromettre Louis XVI en dévoilant qu'il n'avait jamais refusé son approbation à ses propositions, qu'il avait connu tous ses actes et qu'il n'y avait pas fait d'objections. Mais dans son mémoire, Calonne ne se bornait pas à présenter la justification de sa conduite ; il prenait en outre à partie son successeur et parlait en termes méprisants des moyens employés par l'archevêque de Toulouse pour arriver au ministère. Il le montrait inspirant en secret l'opposition faite par l'assemblée des Notables à ses projets de réformes ; adressant au roi des mémoires pleins de fausses allégations, répandant les plus perfides calomnies contre le ministre des finances, au risque d'effrayer la nation, de tuer le crédit public et de déconsidérer le roi, et finalement incapable, quand à force d'intrigues il était parvenu au pouvoir, de substituer un plan à celui de son prédécesseur. Les attaques de Calonne contre Brienne n'étaient que trop fondées, et dans la *Requête au roi* c'est elles surtout qui frappèrent l'attention des contemporains [1].

[1] « La *Requête au roi* de M de Calonne a paru ; tout le monde la lit et la discute. On semble cependant généralement d'accord que, sans se décharger lui-même de l'accusation d'agiotage, il a jeté sur les épaules de l'archevêque de Toulouse, premier ministre actuel, un fardeau non petit, et que celui-ci doit se trouver dans un singulier embarras pour repousser cette attaque. Mais l'un et l'autre sont condamnés par tous et en bloc, comme absolument incapables de faire face aux difficultés d'une époque si critique. » (Arthur Young, *Voyages en France*, I, 114.)

Afin de diminuer les dépenses et d'accomplir une promesse faite aux Notables, le principal ministre soumit, le 13 octobre 1787, à la signature du roi, un arrêt du Conseil pour la revision des pensions et leur imposition à des retenues. Le préambule commence par signaler que les dispositions de l'arrêt ont pour but « d'accélérer l'exécution de la réduction de dépenses désirée par les peuples, et sont propres à diminuer le poids des contributions qu'il serait indispensable d'exiger d'eux », puis il ajoute : « Sa Majesté a considéré que la retenue ne pourrait être regardée par ceux qui sont dans le cas de la supporter, que comme une contribution qu'elle ne peut se dispenser de leur demander, lorsqu'elle est forcée d'en exiger de tous ses autres sujets ». Aux termes de l'arrêt du Conseil, les pensions au-dessous de 2,400 livres sont assujetties pendant une durée de cinq ans à une retenue d'un dixième, celles de 2,400 à 8,000 livres à une retenue de trois dixièmes, celles de 8,000 à 20,000 livres à une retenue de trois dixièmes et demi, enfin celles au-dessus de 20,000 livres à une retenue de quatre dixièmes. Il est stipulé que l'état des grâces à accorder sera arrêté chaque année au mois de mars, enregistré à la Chambre des comptes et rendu public par la voie de l'impression ; qu'il ne sera alloué de nouvelles pensions que jusqu'à concurrence de la moitié des extinctions, et que le paiement de toutes les pensions se fera au Trésor royal. Brienne avait reproduit, on le voit, dans l'arrêt du 13 octobre, plusieurs des dispositions déjà édictées par Necker et par Calonne. Mais on douta qu'elles fussent mieux observées que par le passé, et comme l'arbitraire ne disparaissait ni de la concession des pensions, ni de la fixation de leur taux, on considéra que l'arrêt en question aurait tout au plus pour résultat d'arrêter pour un temps la progression du compte des pensions. Du reste, au moment même où il établissait les retenues, Brienne ne s'adjugea-t-il pas une abbaye, celle de Saint-Ouen, qui rapportait

annuellement de 160 à 180,000 livres? On fut scandalisé de voir le ministre s'assurer un si gros revenu, alors qu'il restreignait celui des plus modestes pensionnaires, et on conclut que les faveurs continueraient, comme auparavant, d'enrichir ceux qui n'y avaient aucun titre.

Cependant la situation du Trésor allait en empirant. L'argent était sur le point de manquer pour payer les dépenses courantes, les financiers ne consentaient des avances qu'à des taux ruineux, et le cours des rentes, des rescriptions, était tombé très bas. L'archevêque de Toulouse et le contrôleur général Lambert se décidèrent en conséquence, dans le courant d'octobre, à ouvrir un emprunt-loterie de douze millions, et ils déclarèrent qu'il servirait, jusqu'à concurrence de dix millions, à construire des hôpitaux dans Paris. C'était là un prétexte dont personne ne fut dupe [1] ; chacun comprit que le vrai but de l'emprunt était de procurer momentanément à l'État quelques millions. D'ailleurs les combinaisons adoptées suffisaient pour indiquer à quel point le Trésor avait besoin d'argent. Afin de tenter les petits capitaux, le prix des billets fut fixé à 240 livres, chiffre très inférieur au prix normal, et en outre les billets purent être subdivisés en coupures de 120 et de 60 livres. Deux gros lots, l'un de 400,000, l'autre de 200 000 livres étaient promis aux porteurs, et le montant des lots devait atteindre deux millions. Enfin le remboursement total de l'emprunt devait avoir lieu au mois d'août 1788. Le gouvernement espéra que ces conditions assureraient le succès de la loterie. Les billets trouvèrent en effet acheteurs, mais il résulte d'une délibération du corps municipal de Paris, en date du 14 juin 1789, que les dix millions destinés à la construction d'hôpitaux ne furent pas remis à la ville de Paris, et qu'une grande partie des billets gagnants ne fut pas payée.

[1] Bachaumont. XXXVI, 1 .

Au surplus, un emprunt de douze millions ne constituait pas une solution. Mais l'enregistrement d'un plus gros emprunt semblait devoir être refusé par le parlement, car, à voir l'attitude de sa chambre des vacations, il n'y avait pas d'illusions à se faire sur les sentiments de cette cour à l'égard du ministère. Ainsi, par un arrêté en date du 25 octobre, la chambre des vacations protesta contre la translation à Libourne du parlement de Bordeaux, mesure qui avait été prise à la suite du refus des magistrats bordelais d'enregistrer l'édit sur les assemblées provinciales[1]. Quelques jours après, la chambre des vacations notifia au trésorier de la ville de Paris défense de se dessaisir des sommes provenant de l'emprunt de 12 millions. Dans ces circonstances, Lamoignon et Brienne reconnurent la nécessité soit d'agir avec énergie, soit d'intimider leurs adversaires, et ils donnèrent à entendre que le gouvernement se proposait de retirer aux parlements le droit d'enregistrement[2].

Cette menace eut un résultat presque immédiat. La plupart des membres du parlement, tout en se plaisant à combattre les ministres, ne voulaient pas, en effet, pousser les choses à l'extrême. D'autres avaient réfléchi que l'influence de la magistrature ne gagnerait rien et perdrait même beaucoup à la réunion des États généraux, attendu qu'une assemblée de représentants de la nation traiterait avec une autorité incomparable les questions de finances et de législation, et réduirait les cours souveraines à leurs attributions judiciaires. L'un de ceux-ci, le conseiller d'Éprémesnil, alla donc trouver le garde des sceaux[3], et lui

[1] Pour combattre cet édit, le parlement de Bordeaux s'était fondé, dans son arrêt du 18 août, sur ce que la création d'assemblées provinciales « semblait n'avoir pour but que la fiscalité et l'augmentation de l'impôt », et il avait ajouté « que l'assemblée des États généraux pouvait seule prévenir les malheurs qui menaçaient la propriété ».

[2] *Corresp. secrète*, II, 192.

[3] Sallier, *Annales françaises*, 110, 111.

garantit que le parlement enregistrerait un édit portant création d'emprunts successifs, échelonnés sur une série d'années, pourvu que le roi annonçât en même temps qu'il convoquerait dans un délai de deux ou trois ans les États généraux. Lamoignon s'empressa d'adhérer aux ouvertures que lui faisait d'Eprémesnil, et il comprit l'avantage qu'il y aurait pour le gouvernement à obtenir en une fois l'enregistrement d'emprunts qui pendant plusieurs années alimenteraient le Trésor. Il se fit fort de décider le roi à porter lui-même l'édit au parlement dans une séance qui, loin d'avoir le caractère d'un lit de justice, serait comme le gage public de la réconciliation conclue entre la royauté et le premier corps judiciaire de la France. Mis au courant de ce qui venait de se passer, Brienne ratifia ce qu'avait promis le garde des sceaux ; le premier président d'Aligre confirma de son côté l'enregistrement de l'édit d'emprunt, pourvu que la convocation des États généraux fût dans le même édit annoncée par le roi, et les membres du parlement, dont les vacances venaient de finir, mais qui en grand nombre avaient l'habitude de les prolonger jusqu'aux derniers jours de novembre, furent avertis par ordre du président qu'un édit serait très prochainement soumis à leur vérification [1].

Les négociations dont il vient d'être parlé n'étaient pas restées secrètes, et plusieurs magistrats n'avaient pas caché le mécontentement qu'elles leur causaient. Brienne dès lors se sentit inquiet. Il craignit de ne pas avoir la majorité dans le parlement en faveur de l'enregistrement ; d'un autre côté, il n'ignorait pas que les lits de justice excitaient les esprits contre le despotisme du gouvernement. « Il sentait le besoin de faire agir l'autorité et en même temps celui de dissimuler son action. Il imagina donc de faire tenir par le roi une séance au parlement de Paris, séance qui serait un composé de lit de justice et des anciennes séances royales.

[1] *Mémoires secrets*, XXXVI, 157.

De celles-ci il emprunta le nom, qui n'était pas décrié, et le droit de suffrage, qui permettait à chaque membre du parlement de donner son avis et d'en développer les motifs. Des lits de justice il retint la partie essentielle, le droit de commander l'enregistrement, sans égard à la pluralité des voix et au vœu de la majorité[1]. » En outre, il crut habile de convoquer la séance inopinément, dans l'espoir que les conseillers, dont il redoutait l'hostilité, seraient, au moins en partie, mis de la sorte dans l'impossibilité d'y assister[2], et il fit au contraire prévenir d'avoir à s'y rendre tous ceux sur la voix desquels il comptait. Le 18 novembre, un conseil des ministres se tint en conséquence à Versailles et il y fut décidé que le lendemain de bonne heure deux édits seraient soumis au parlement, l'un autorisant cinq emprunts montant ensemble à 420 millions et applicables aux cinq exercices 1788 à 1792, l'autre rendant l'état civil aux protestants; qu'on permettrait aux magistrats de discuter, mais non pas de voter, et que la convocation des États généraux leur serait promise dans un délai maximum de cinq ans[3].

[1] Talleyrand, *Mém.*, I, 183.

[2] D'après Besenval (*Mém.*, 318), Brienne « fit même jouer au roi la ridicule comédie d'ordonner une chasse pour le jour où il avait arrêté de venir au parlement ».

[3] Par suite des indiscrétions qui avaient été commises, on savait d'avance que le gouvernement voulait se réserver un délai de cinq années pour réunir les États généraux, et parmi les magistrats, aussi bien que parmi les nombreux partisans d'un appel au pays, la longueur de ce délai souleva de sérieuses objections. Voici celles éminemment judicieuses que présentait Mirabeau dans une lettre écrite quelques jours avant la séance du 19 novembre : « L'état de la nation est trop critique pour que l'on puisse permettre à ceux qui l'y ont plongée de vivre soixante mois encore d'expédients. Un lustre est pour ce pays mobile un cycle tout entier. Le commun des citoyens trouvera dans cette annonce une vraie dérision. Les observateurs profonds y verront la collusion de l'autorité et des parlements pour continuer de gouverner en l'absence de la nation... Une convocation des États généraux est tellement ordonnée par la nécessité, tellement inévitable, qu'avec ou sans premier ministre elle aura indubitablement lieu, et qu'ainsi l'on en saura médiocrement gré au gouvernement, à quelque époque qu'elle soit indiquée. Mais si cette époque s'éloigne, ce sera un sujet

Tous les historiens qui ont raconté les dernières années du règne de Louis XVI se sont occupés de la séance du 19 novembre. Nous ne voulons donc pas entrer dans des détails qui ont déjà été tant de fois donnés. Au point de vue financier, il nous suffira de rappeler qu'une partie du discours du garde des sceaux était consacrée à la défense des emprunts et à l'exposé des retranchements opérés dans les dépenses. En ce qui concerne ces dernières, Lamoignon annonça 25 millions d'économies sur le département de la guerre, 5 millions sur le service des pensions, 3 millions sur l'entretien des écuries du roi, 2 millions sur les Maisons du roi et de la famille royale, 900,000 livres sur celle de la reine, 700,000 livres sur les gages des bureaux du Conseil et sur ceux des finances, 1 million sur les bâtiments, enfin 9 millions sur les dépenses imprévues. Il ajouta que de nouveaux arrangements concertés avec la recette générale, la Ferme et les régies, produiraient « une bonification » de 3 millions, et que des conventions conclues avec les administrateurs de la poste aux chevaux et de la poste aux lettres augmenteraient le revenu du roi d'au moins 1 million. Mais il fit observer que l'accroissement du revenu public ne serait pas immédiat, qu'on avait d'ailleurs dû se livrer récemment à des préparatifs de guerre, que le déficit s'était par suite accru, et que les besoins du Trésor exigeaient des emprunts. « A défaut d'emprunt, dit-il, il eût fallu nécessairement recourir à des impôts, ou à des suspensions, à des diminutions, dont la nécessité la plus absolue est toujours une source amère et féconde de regrets, d'injustices et de malheurs, sous quelques noms qu'on les

de plus de mécontentement, de discrédit et de malveillance ». Dans une autre lettre de la même époque, Mirabeau engageait les membres du parlement à voter un emprunt de 120 millions, à la condition que les États généraux seraient convoqués en 1789 et que cet emprunt serait le seul « jusqu'au moment où la nation assemblée pourrait connaître ses besoins, décréter ses devoirs, exercer ses droits et déployer ses ressources ». (De Loménie, *Les Mirabeau*, IV, 108, 109.)

déguise. » D'après lui, les sommes à emprunter devaient servir en outre « à éteindre les anticipations qui épuisent le Trésor royal », et il affirma que « des emprunts successifs employés à la libération du royaume, sous l'inspection immédiate de la Chambre des comptes, et combinés de manière à s'éteindre graduellement les uns par les autres, ne seraient point une nouvelle charge pour la nation ». En écoutant ce discours, les membres du parlement auraient eu quelque raison de se demander ce que vaudraient les diverses économies dont il les entretenait, car toutes les fois que des édits d'emprunts avaient, durant le règne de Louis XVI, été présentés à l'enregistement, des économies avaient été solennellement promises, et jamais les ministres ne les avaient réalisées. Ils auraient pu également douter à bon droit de la bonté d'un système consistant à accroître la dette publique de 420 millions, en vue d'arriver à la libération de l'État et à la disparition du déficit. Mais dans la séance du 19 novembre ils songeaient bien moins à l'embarras des finances qu'à la politique, et ils n'attachèrent d'importance qu'aux passages dans lesquels Lamoignon exposait que le roi, dépositaire d'un pouvoir absolu, ne le laisserait pas ébranler, qu'il réunirait les États généraux au plus tard en 1792, mais en restant le maître de choisir le moment opportun [1], « et qu'il serait toujours l'arbitre suprême de leurs représentations ou de leurs doléances ».

Lorsque la discussion commença, le contrôleur général Lambert s'efforça de prouver l'indispensable nécessité des emprunts ; il avoua que, pour l'année courante, le déficit

[1] C'était une faute de ne pas fixer dores et déjà la date de la réunion des États généraux, et Brienne ne l'aurait pas commise s'il avait suivi les conseils de ses amis les plus éclairés. L'abbé Morellet entre autres lui avait écrit quelques jours avant la séance : « Il nous faut une barrière au retour des abus ; il nous faut des États généraux ou l'équivalent : voilà ce qu'on répète de tous côtés. Si vous avez une fois donné ou même promis, mais promis solennellement cet équivalent, le refus d'enregistrer sera universellement blâmé ». (Morellet, *Mémoires*, I, 332.)

s'élèverait à 172 millions, et qu'année moyenne il montait à 140 millions. Mais l'abbé Sabathier soutint qu'il n'appartenait au parlement d'autoriser qu'un seul emprunt, en attendant la convocation aussi prompte que possible des États généraux ; Robert de Saint-Vincent développa le même avis, en démontrant que plus on emprunterait plus il serait difficile aux représentants de la nation de rétablir l'équilibre entre la recette et la dépense; d'Eprémesnil insista avec éloquence pour que le roi promît de convoquer les États généraux en 1789; d'autres orateurs joignirent leurs protestations aux leurs contre le projet d'édit autorisant cinq emprunts successifs. Il y avait huit heures et demie que l'on siégeait, lorsque la délibération prit fin, et nul n'ignore ce qui se passa ensuite : le garde des sceaux s'approchant du roi et s'entretenant un instant avec lui; Louis XVI ordonnant tout à coup que l'édit fût enregistré ; Lamoignon se hâtant de prononcer la formule d'enregistrement; la surprise des magistrats, même de ceux qui étaient prêts à voter dans le sens du ministère, en s'apercevant qu'on n'avait pas recueilli les voix et que l'enregistrement était opéré d'autorité, comme si la séance avait été un lit de justice; la réclamation du duc d'Orléans contre l'illégalité de cette manière de procéder; la réponse du roi : « C'est légal, parce que je le veux »; la reprise de la séance, après le départ de Louis XVI [1]; la protestation écrite du duc d'Orléans, et l'adoption d'un arrêté déclarant illégale la transcription sur les registres de la cour de l'édit établissant des emprunts graduels. Ces divers incidents sont connus, et ils font peser une lourde responsabilité sur Brienne et Lamoignon, car il résulte de tous les témoignages que la

[1] « Quand le roi s'est retiré, une foule innombrable était sur son passage. Un silence respectueux et morne prouvait l'impression profonde que ressentaient les spectateurs. » (*Corresp. secrète*, II, 102.) — Le soir même de la séance royale, Target écrivit dans son journal : « Voilà une journée qui peut tout brouiller. Maudite séance ! J'ai grand peur pour la suite. » (*Un Avocat du XVIIIe siècle*, 51.)

violence faite au parlement était inutile, et que si les voix avaient été comptées, la majorité des votants se fût prononcée pour le projet gouvernemental.

Par suite de l'opposition du parlement, le succès de l'emprunt à ouvrir à bref délai se trouvait compromis [1]; mais le rôle joué par le duc d'Orléans parut surtout intolérable aux ministres. « Il faut se reporter aux idées qui dominaient alors en France, aux principes d'autorité qui y étaient en vigueur, pour saisir l'effet que dut produire le premier exemple d'un prince du sang faisant une protestation au sein du parlement, et attaquant comme nuls, en présence du roi lui-même, les ordres qu'il venait de donner. L'histoire entière de la monarchie n'offrait rien de semblable. On avait vu des princes du sang résister les armes à la main à la puissance du roi ; on n'en avait point vu essayer de poser des bornes constitutionnelles à son autorité [2]. » Brienne insista en conséquence auprès de Louis XVI pour qu'il infligeât au duc d'Orléans la peine que sa conduite avait méritée, et le 20 novembre, à six heures du soir, le baron de Breteuil remettait au duc l'ordre de se rendre immédiatement dans son château de Villers-Cotterets. Quelques heures plus tard, deux membres du parlement, les conseillers Sabathier et Fréteau, étaient arrêtés à leurs domiciles et conduits, en vertu de lettres de cachet, le premier au Mont-Saint-Michel, le second dans la citadelle de Doullens.

Ces mesures de rigueur avaient le tort d'être inefficaces et dangereuses : inefficaces, en ce qu'elles n'intimidaient personne ; dangereuses, en ce qu'elles intéressaient chaque citoyen, au point de vue de la sécurité de sa personne, au triomphe de la cause du parlement. Ce corps vit aussitôt

[1] « La crise est alarmante. Les effets de la Bourse baissent journellement. Le payement des rentes à la Ville se fait très mal; on craint une suspension totale. » (*Corresp. secrète*, 22 nov. 1787; II, 202.)

[2] Talleyrand, *Mémoires*, I, 192.

tout le parti qu'il pouvait en tirer. Le premier président d'Aligre se présenta, le 21 novembre, à la tête d'une députation de sa compagnie, devant Louis XVI, et lui adressa ces paroles : « Votre parlement consterné supplie très humblement Votre Majesté de rendre au prince de votre sang et aux magistrats la liberté qu'ils n'ont perdue que pour avoir dit librement ce que leur ont dicté, en votre présence, leur devoir et leur conscience, dans une séance où Votre Majesté a annoncé qu'elle venait recueillir des suffrages libres ». Le roi se borna à répondre que s'il avait éloigné les trois personnages pour lesquels on l'implorait, c'est parce qu'il avait été « mécontent » de leur attitude. Autrefois on se se serait incliné devant cette affirmation ingénue du « bon plaisir » ; mais les idées avaient marché, et la réponse royale, rapprochée des actes d'autorité qui l'avaient précédée, contribua à répandre dans toutes les classes de la nation l'opinion que la liberté individuelle devait être aussi promptement que possible mise à l'abri des entreprises du pouvoir arbitraire.

Par suite des maladresses du gouvernement, les esprits étaient d'ailleurs enclins plus que jamais à une critique malveillante, et la France n'éprouvait que de la défiance pour ceux qui étaient chargés de la direction de ses affaires. « L'inconsidération dans laquelle les ministres du roi l'ont fait tomber, lit-on dans une dépêche de l'ambassadeur de Suède [1], a inspiré à tous ses sujets un courage fondé sur l'opinion de sa faiblesse. » Les appréciations d'un autre témoin non moins sagace sont empreintes de la même netteté : « La révolution qui se manifeste dans l'esprit national, mandait Mercy, le 24 novembre [2], menace quelque grand changement dans les principes constitutifs de la monarchie, et si l'assemblée des États généraux, déjà en quelque façon consentie, se réalise, il est plus que pro-

[1] De Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 77.
[2] Mercy, *Corresp. avec Joseph II*, II, 138, 141.

bable que l'autorité royale éprouvera des atteintes auxquelles elle aura peine à se soustraire... Le défaut d'ordre et de nerf dans le gouvernement laisse accroître journellement une licence dont il y a peu d'exemples, et dont les suites, à coup sûr, se feront ressentir pendant bien longtemps, peut-être même pendant tout le règne actuel ». Avec des dispositions comme celles que révèlent ces lignes, le public n'aurait pu être ramené au respect de l'autorité royale, que si celle-ci avait montré de la persévérance dans ses desseins : elle fit au contraire preuve de mollesse, et on la brava impunément. Ainsi les pairs du royaume ayant reçu l'ordre de ne plus participer aux délibérations du parlement, ils rédigèrent un long mémoire pour se plaindre de cette défense qui, disaient-ils, portait atteinte à leurs droits, et au bout de quelques jours la défense fut rapportée. Ils en profitèrent pour se rendre de nouveau aux séances du parlement, et aussitôt cette cour, « les princes et les pairs y séant », adopta des représentations en date du 8 décembre, pour « réclamer le jugement ou la liberté de M. le duc d'Orléans et des deux magistrats emprisonnés par des ordres surpris ». Elle y invoque la règle que personne ne doit être condamné sans être entendu, la présente comme étant « de tous les temps et de tous les lieux », et ajoute : « Oui, Sire, non seulement un prince de votre sang, mais tout Français puni par Votre Majesté, et surtout puni sans être entendu, devient nécessairement le sujet de l'alarme publique. La liaison de ces idées n'est pas l'ouvrage de votre parlement, elle est celui de la nature, elle est le cri de la raison ». La hardiesse de ce langage aurait ému tout autre souverain que Louis XVI ; mais celui-ci se borna à répondre, au bout de quinze jours, que le parlement ne devait pas « solliciter de sa justice ce qu'il ne devait attendre que de sa bonté ». Moins patients que lui, les magistrats crièrent à la tyrannie, et ils adoptèrent, le 4 janvier 1788, une motion de Duport déclarant « les lettres de cachet nulles,

illégales, contraires au droit public et au droit naturel ». Plusieurs ministres furent d'avis que l'arrêté du 4 janvier était une provocation, et ils opinèrent dans le Conseil pour que les conseillers les plus ardents fussent exilés; mais Brienne et le roi craignirent les suites que pouvaient avoir de nouvelles arrestations, l'arrêté fut simplement biffé sur les registres de la cour, et celle-ci décida que « pénétrée de la nécessité de maintenir les véritables principes qui peuvent, seuls, conserver l'ordre légal de la monarchie et la liberté individuelle des citoyens », elle ferait de nouvelles remontrances [1].

Pendant que ces événements se passaient dans la capitale, d'autres agitaient les provinces. En effet, plus absolues et plus logiques que le parlement de Paris dans leur façon d'appliquer la nouvelle doctrine, d'après laquelle les États généraux avaient seuls le droit de consentir à l'augmentation des impôts, plusieurs cours de province s'étaient refusées à enregistrer l'édit du mois de septembre relatif à la prorogation des vingtièmes [2]. Le parlement de Bordeaux n'avait même pas craint de taxer de « condescendance coupable » la conduite des magistrats parisiens, et de les accuser d'avoir donné « à beaucoup de gens à mal penser de leurs consciences », en finissant par accorder ce qu'ils avaient refusé tout d'abord. Le parlement de Besançon interdit la perception de taxes qui, suivant lui, étaient illégales ; celui de Toulouse fit demême et il engagea les contribuables à résister aux entreprises du pouvoir arbitraire ;

[1] « C'était certainement une bizarre circonstance et un étrange contre-sens que d'avoir amené les choses au point de faire défendre la théorie des lettres de cachet par la bouche du roi, qui, dans la pratique, se vantait avec justice d'en avoir fait un usage plus modéré qu'aucun de ses prédécesseurs, et qui, d'époque en époque, avait resserré dans des bornes toujours plus étroites l'exercice de ce pouvoir. » (Weber, *Mémoires*, 120.)

[2] La Cour des aides leur en donna l'exemple. Non seulement elle repoussa l'édit relatif aux vingtièmes, mais elle émit la prétention d'examiner tous les nouveaux impôts avant qu'ils ne fussent soumis au parlement.

bien plus, le procureur général n'ayant pas voulu envoyer les arrêtés de la cour aux tribunaux du ressort, celle-ci le frappa d'interdit. Elle dénia un peu plus tard aux États du Languedoc, lorsqu'ils se réunirent au mois de décembre 1787, le droit d'élever le montant de l'abonnement annuel que la province versait au Trésor royal pour les vingtièmes. Les parlements de Rouen, de Rennes et de Metz déclarèrent non obligatoire tout abonnement qu'ils n'auraient pas approuvé. Les parlements de Besançon, de Bordeaux et de Grenoble défendirent aux assemblées provinciales de se réunir dans l'étendue de leurs ressorts. Les remontrances du parlement de Bordeaux affirmèrent que le but de cette institution était d'asservir la nation au gouvernement et d'accroître les impôts en échappant à la nécessité de l'enregistrement. Celles du parlement de Besançon dénoncèrent avec amertume les vices de l'administration des intendants, demandèrent au roi « de détruire une administration odieuse dans tous les temps et tombée dans un discrédit universel », et réclamèrent pour la Franche-Comté « une représentation des trois ordres qui la composent ». Le parlement de Grenoble ayant de même décliné la compétence de toute assemblée autre que les anciens États du Dauphiné, et deux de ses membres ayant été mandés à Versailles pour fournir des explications, il rédigea, le 15 décembre, des remontrances, où on lit « que l'autorité légitime du monarque n'est distinguée du pouvoir absolu du despote, que parce qu'elle est réglée par les lois qui garantissent à chaque citoyen la sûreté de sa personne, la première et la plus sacrée des propriétés ». Enfin l'arrestation du duc d'Orléans et des deux conseillers Fréteau et Sabathier fut l'occasion de nouvelles remontrances de la part de toutes les cours. Non content de protester avec indignation contre cet acte, le parlement de Rennes, dans un arrêté du 6 décembre, invoqua l'antique droit des Français « de n'être assujettis à aucun impôt sans leur consentement »,

et il fit un crime aux ministres d'avoir publié un édit d'emprunt avant d'avoir établi la réalité du déficit et d'avoir épuisé « tous les moyens d'économie ».

III

Le déficit était malheureusement certain, et les capitalistes en étaient si bien persuadés, qu'ils avaient peu de penchant à confier de nouveau leurs épargnes à l'État. Comment, du reste, ne se seraient-ils pas sentis troublés par les attaques des cours souveraines? Depuis plusieurs mois on avait le sentiment que les affaires du pays manquaient de direction, et que la machine gouvernementale marchait au hasard. Cette opinion était on ne peut plus défavorable au crédit public. Néanmoins Brienne se hâta, après la séance du 19 novembre, d'ouvrir un emprunt de 120 millions, car le Trésor était presque vide. L'édit qui l'autorisa est précédé d'un long préambule plein de phrases vagues sur la volonté du roi de « remplir religieusement » tous ses engagements, sur les améliorations qu'une série d'emprunts successifs apporterait à la situation financière, et sur la sécurité que devaient inspirer aux prêteurs « les produits incalculables de l'ordre et de l'économie ». Quant aux combinaisons adoptées pour l'emprunt, elles sont assez compliquées. Il se composait de 3 millions de rentes 5 pour 100 perpétuelles et de 2,400,000 livres de rentes 4 pour cent remboursables en vingt ans. Il se subdivisait en 120,000 reconnaissances de 1,000 livres, et le porteur de chaque reconnaissance recevait un billet qui lui permettait de participer au tirage de 3,600,000 livres de rentes viagères[1]. Ces rentes se

[1] Le préambule de l'édit ne dissimulait pas « les dangereux effets » des emprunts en rentes viagères, mais il ajoutait qu'on s'était proposé

répartissaient entre 20,000 lots : les trois gros lots étaient de 40,000, 30,000 et 20,000 livres de rente viagère, puis venaient deux lots de 10,000 livres de rente, cinq de 8,000, etc. ; 19,600 lots variaient entre 120 et 500 livres de rente. Enfin les porteurs de rentes 4 et 5 pour 100 avaient la faculté de les convertir en rentes viagères, à raison de 8 pour 100 sur une tête et de 7 pour 100 sur deux têtes [1]. Tout ce qui pouvait répondre aux goûts différents des souscripteurs avait donc été imaginé : l'appel fait au public ne réussit pourtant pas. Les déclarations du préambule avaient été en effet impuissantes à inspirer confiance ; l'annonce que des emprunts seraient émis pendant cinq ans de suite comprima d'ailleurs le marché. Enfin Brienne avait eu le tort de porter quelques mois auparavant un coup terrible à la Bourse de Paris.

Sachant qu'il aurait bientôt de grosses sommes à emprunter, il avait cru faire un coup de maître en prohibant toute négociation en Bourse autre que celle des effets royaux. Il avait en conséquence dicté à Louis XVI un arrêt du Conseil en date du 14 juillet 1787 contre l'agiotage. Le préambule de cet arrêt déclare que ceux qui s'y livrent, « même quand ils n'emploient pas de moyens illicites, doivent être abandonnés aux remords, à la honte et aux malheurs que, malgré quelques exemples, entrainent tôt ou tard des spéculations auxquelles une extrême avidité ne permet pas de mettre des mesures ». Il ajoute « qu'il est de la sagesse et même de la justice de Sa Majesté d'ôter aux spéculations qui offensent l'honnêteté publique toute facilité et tout aliment ». Pour atteindre ce but, l'arrêt renvoie devant les juges ordi-

de favoriser à la fois « le père de famille qui veut conserver et revoir ses capitaux, et l'homme isolé qui veut augmenter ses jouissances ».

[1] Un arrêt du Conseil en date du 5 janvier 1788 compléta ces dispositions, en autorisant ceux qui préféreraient ne pas prendre part aux tirages à échanger leurs billets contre une somme de 300 livres, qui serait convertie en une rente viagère, soit à 10 pour 100 sur une tête, soit à 9 pour 100 sur deux têtes.

naires les instances relatives aux marchés illicites, c'est à dire à terme et à prime [1], ordonne que les effets royaux et les actions de la Caisse d'escompte soient seuls cotés à la Bourse, défend que les titres des autres sociétés y soient négociés, que leurs cours soient publiés, et interdit aux agents de change de prêter leur ministère à des opérations de vente ou d'achat de ces titres. Ces dispositions, inspirées par une méconnaissance complète des règles du crédit public, avaient été généralement bien vues, car du temps de Louis XVI on ne comprenait pas l'utilité de la spéculation et on n'en apercevait que les mauvais côtés. La magistrature surtout, qui nourrissait une vieille jalousie contre les financiers, s'était réjouie d'une mesure qui les replaçait sous sa juridiction. Le parlement de Paris avait même commencé des poursuites contre les auteurs de plusieurs marchés réputés illicites. Mais parmi les hommes d'affaires l'arrêt de juillet 1787 avait, au contraire, jeté le désarroi, et il n'avait pas tardé à produire dans toutes les valeurs une profonde perturbation. Le cours des effets royaux s'en était ressenti, et à partir du jour où ils servirent d'aliment unique à l'agiotage, ils se déprécièrent constamment. Les circonstances ne justifiaient pas en effet la hausse, et les agioteurs avaient agi dans le sens de la baisse. Les fausses manœuvres de Brienne n'avaient donc eu pour résultat que de déplacer le terrain sur lequel s'exerçait la spéculation ; elles avaient tourné au détriment des fonds publics, et quand l'emprunt de novembre 1787 eut été émis, elles contribuèrent à la lenteur avec laquelle il se plaça : sa clôture n'eut lieu qu'à la fin de décembre 1788, et il fut à peine couvert.

En même temps qu'il demandait au crédit de quoi remplir pour quelques mois les caisses de l'État, le prin-

[1] On se rappelle qu'un arrêt du Conseil, du mois d'octobre 1785, avait au contraire attribué à une commission spéciale la connaissance des infractions aux arrêtés qui prohibaient les marchés à terme. Cette commission n'avait jamais fonctionné.

cipal ministre s'était adressé aux assemblées provinciales [1], afin d'obtenir de leur patriotisme un supplément de recettes annuelles. Ce supplément de recettes, il l'attendait d'une extension des vingtièmes. L'édit du mois de septembre 1787, qui avait abrogé ceux sur la subvention territoriale et sur le timbre, avait décidé en effet « que les vingtièmes seraient à l'avenir perçus, dans toute l'étendue du royaume, sur l'universalité du revenu des biens qui y étaient soumis, sans aucune distinction ni exception, et ce dans la juste proportion des revenus effectifs qui devaient supporter ladite imposition ». Brienne ne doutait pas que les assemblées provinciales ne se prêtassent volontiers à la suppression des exemptions en matière de vingtièmes; il en évalua le montant à une vingtaine de millions, et il proposa aux assemblées provinciales de conclure avec le Trésor des abonnements, qui auraient pour effet d'accroître d'autant le produit de l'impôt.

Elles se réunirent la plupart au mois de novembre, quelques autres au mois de décembre 1787 [2]. Leur session fut calme et leurs délibérations révèlent un ardent désir d'améliorer le sort de la classe laborieuse, de développer l'agriculture et le commerce, de multiplier les travaux publics, de faciliter les communications. En ce qui concerne les contributions, les assemblées provinciales témoignèrent la volonté unanime de rendre moins inégale la répartition de la taille, et en s'occupant des privilèges pécuniaires plusieurs ne cachèrent pas que leur abolition répondrait à leurs vœux. Ainsi l'assemblée de la généralité d'Alençon applaudit un discours dans lequel l'intendant s'exprimait

[1] Il s'était aussi adressé aux pays d'États, afin qu'ils empruntassent pour le compte du roi. Les États du Languedoc consentirent à emprunter 15 millions, et ceux de Bourgogne 1,500,000 livres. Les États de Provence accordèrent aussi, au début de l'année 1788, un emprunt de 3 millions.

[2] Toutefois, dans les généralités de Bordeaux, La Rochelle, Limoges et Besançon, la tenue de l'assemblée provinciale n'eut pas lieu.

en ces termes : « Vous chercherez si les droits de cette multitude de privilégiés qui écrasent le peuple sont légitimement établis ; vous détruirez ceux qui auront été usurpés, et à l'égard des autres vous trouverez peut-être le moyen de les anéantir, en inspirant à ceux à qui ils appartiennent le zèle dont vous êtes animés pour le soulagement du peuple ». Dans la généralité de Châlons, le président, qui était M. de Talleyrand-Périgord, archevêque-duc de Reims, prononça ces paroles en ouvrant la session : « On doit s'attendre à voir disparaître cette avarice frauduleuse qui cherche à dérober à l'État ce qu'elle rougirait de ne pas accorder à ses propres engagements, comme si l'on pouvait, sans injustice et sans honte, se faire assurer par la protection publique la jouissance paisible de sa fortune en s'affranchissant des charges de la société ». L'assemblée de la généralité de Tours adopta de son côté un rapport dans lequel on lit : « Il est un principe certain, c'est que toute dispense ou exemption de la loi est souverainement injuste. Cette vérité est encore plus évidente, lorsqu'on l'applique à la répartition des impôts. En matière de finance, tout privilège d'exemption pèse nécessairement sur tous les autres... Le projet du bureau n'est pas de vous engager à demander indistinctivement la suppression de tous les privilèges : il en est qui ont été acquis par des services importants rendus à la patrie. Mais ne serait-il pas possible de les restreindre? Ceux mêmes qui les possèdent ne devraient-ils pas être les premiers à les sacrifier au bien général? ». En Alsace, le rapporteur du bureau de l'impôt ayant déploré « les abus » qui résultaient de l'existence de privilèges plus nombreux dans cette province qu'en aucune autre, et ayant conclu à l'exécution d'un cadastre où toutes les propriétés figureraient sans aucune exception, cette proposition, vainement combattue par un membre du clergé, fut votée à une très grande majorité. En outre, le corps de la noblesse déclara que « toujours prêt à faire le

sacrifice de ses droits et privilèges à l'intérêt général, il offrait d'acquitter les vingtièmes dans les lieux où les biens de ses membres sont situés ». Partout les représentants de cet ordre se joignirent d'ailleurs aux membres du tiers état, pour souhaiter que cette imposition fût répartie plus équitablement.

On se rappelle que les ecclésiastiques avaient, sous le ministère de Calonne, opposé une résistance obstinée aux tentatives du gouvernement à l'effet d'obtenir la déclaration détaillée de leurs revenus. Or, les instructions adressées aux assemblées provinciales disaient bien que les formes anciennes suivies par le clergé pour la levée du don gratuit étaient, « quant à présent » conservées; mais elles ajoutaient : « Sa Majesté veut que les revenus qui appartiennent au clergé soient aussi portés sur les rôles des vingtièmes, afin que, quoique énoncés pour mémoire, on puisse cependant connaître la juste proportion de ce que ces biens pourraient payer, à raison de leurs revenus, par comparaison avec les autres propriétés foncières du royaume ». La disposition qui précède avait évidemment pour but de fournir au contrôle général des finances le renseignement que jusqu'alors il avait en vain tâché de se procurer, et elle révélait l'intention dans laquelle persévérait le gouvernement de surélever un jour la part d'impôt payée par le clergé. Néanmoins cet ordre, sauf en Bourgogne et en Lorraine, ne fit guère entendre de protestations, et il laissa inscrire sur le rôle des vingtièmes les revenus des bénéficiers et autres possesseurs de biens ecclésiastiques.

Si les assemblées provinciales avaient fait preuve de la même générosité et du même esprit de conciliation relativement à l'augmentation des vingtièmes, le ministère n'aurait eu qu'à s'en féliciter. Mais beaucoup, dominées par un préjugé que nous avons eu souvent l'occasion de signaler, auraient cru trahir la cause des contribuables et méconnaître l'intérêt général, en se prêtant à la création de nou-

velles ressources au profit de l'État. A leur sens, celui-ci était assez riche, il n'avait qu'à se livrer à de moindres dépenses, et ce n'était pas le fisc, c'était le peuple qu'il importait de protéger. Les assemblées des généralités de Lyon, Tours, Poitiers et Riom repoussèrent en conséquence toute augmentation des vingtièmes ; celles d'Alençon, de Caen, de Metz n'accordèrent que la moitié des sommes qui leur étaient réclamées ; celle de Strasbourg ne consentit à élever que d'un sixième le montant des sommes que la province acquittait à titre de vingtièmes ; celle de Perpignan limita à 20,000 livres le relèvement du contingent de la généralité ; celle d'Auch demanda sur l'abonnement qui lui était proposé une réduction de 200,000 livres. Pour légitimer leur défaut de concours, presque toutes alléguèrent les charges excessives que supportaient les contribuables, et la misère des populations ; d'autres, celle de Tours par exemple, dirent nettement que si le produit des vingtièmes était accru de leur consentement, « les peuples, trompés dans leurs espérances, ne verraient plus dans les nouveaux administrateurs que les extenseurs, et non les justes répartiteurs de l'impôt ». Il semble que l'assemblée dont le marquis de La Fayette était membre aurait dû se montrer prête à secourir le Trésor dans l'embarras, car mieux que personne il pouvait lui expliquer combien avait été dispendieuse cette guerre d'Amérique, où il s'était acquis de la gloire aux côtés de Washington. Elle fut au contraire une de celles qui entrèrent en lutte ouverte avec le gouvernement, et cela à l'instigation de La Fayette lui-même. Il apporta une grande ardeur à combattre l'augmentation des vingtièmes, et il fit adopter par l'assemblée la résolution suivante : « Elle prend la liberté d'observer que les impôts réunis de l'Auvergne sont au delà de toute proportion, et privent déjà le peuple d'une partie essentielle de sa subsistance, de manière que tout accroissement de charge augmenterait le nombre des champs abandonnés et des culti-

vateurs forcés à l'émigration, et tournerait au détriment des finances de Sa Majesté, en même temps qu'elle répugnerait à son cœur ». Une autre délibération, inspirée encore par La Fayette, contesta les calculs d'après lesquels l'administration des finances avait évalué le rendement légal des vingtièmes, et les argua d'erreur. Ces délibérations motivèrent une réponse sévère de la part du roi ; il y est dit que « Sa Majesté connaît les classes de ses sujets qui, dans la province d'Auvergne, ont su se soustraire à une partie de la contribution qu'ils auraient dû acquitter, et qu'elle fera exécuter la loi à l'égard de tous les propriétaires indistinctement ». Louis XVI engageait l'assemblée à « s'occuper désormais avec plus de soin et de mesure de justifier sa confiance et celle de la province ». Mais le 22 décembre elle vota, sur la proposition de La Fayette, que ses devoirs envers « la patrie et le roi lui-même » lui commandaient de maintenir ses délibérations antérieures [1]

C'est ainsi que le gouvernement, au lieu de trouver aide et appui auprès des assemblées qu'il venait d'instituer, ne rencontra souvent que leur mauvais vouloir, quoiqu'il eût désigné la première moitié de leurs membres, lesquels s'étaient ensuite complétés eux-mêmes. En définitive, ces corps de nouvelle formation avaient pris leur rôle fort au sérieux, et s'étaient montrés favorables à la disparition des exemptions pécuniaires ; mais ils n'avaient pas caché leur répugnance à procurer à l'État de nouvelles recettes, et ceux qui avaient repoussé l'augmentation des vingtièmes n'avaient pas eu l'air de comprendre la gravité de la situa-

[1] Quelques jours plus tard, La Fayette écrivait à Washington : « Je suis revenu de l'assemblée provinciale d'Auvergne, où j'ai eu le bonheur de plaire au peuple, et le malheur de déplaire au gouvernement à un très haut point... La situation de la France est bien extraordinaire ; le peuple s'agite, la fermentation est grande. Les parlements dépassent chaque jour la limite de leur institution, mais sont sûrs d'être approuvés par la nation, lorsque, parmi bien des choses déraisonnables, ils ont la bonne politique de réclamer une assemblée générale ». (La Fayette, *Mém. et corresp.:* lettre du 1er janvier 1788, II, 217.)

tion financière. Parmi les membres des assemblées provinciales, beaucoup d'ailleurs n'étaient qu'à moitié fâchés des difficultés au milieu desquelles se débattait le ministère; ils les considéraient comme le gage le plus sûr de la prochaine convocation des États généraux, et ils se sentaient par suite peu disposés à y porter remède.

CHAPITRE XIII

I. Esprit général d'insubordination au début de 1788. — Attaques dirigées contre le roi et contre Brienne. — Le public connaît les mesures projetées contre les parlements et désire les États généraux.— Apparition de nombreux écrits sur les finances ; ils condamnent tous les impôts en vigueur. — Pamphlets contre les ordres privilégiés. — Publication d'un nouvel ouvrage de Calonne. — Arrêt du Conseil du 15 mars 1788 sur l'amodiation des biens de la couronne — Édit de mars sur l'organisation de la trésorerie. — Compte financier publié par Brienne ; évaluation qu'il fait du déficit. — L'énormité du déficit et des anticipations tourne toutes les espérances vers les États généraux — Remontrances du 11 avril dans lesquelles le parlement conteste la légalité de l'emprunt du mois de novembre précédent. — Le ministère se décide à réduire les pouvoirs des parlements. — II Les magistrats recherchent la faveur publique en protestant contre l'aggravation des vingtièmes ; remontrances du 29 avril. — Appel aux États généraux et déclaration des droits par le parlement. — Arrestation de d'Eprémesnil et de Goislard. — Lit de justice du 8 mai ; restriction des pouvoirs des parlements et création d'une cour plénière. — Échec de la cour plénière. — Désordres dans Paris. — La suppression des parlements est considérée comme le renversement de la seule barrière qui protégeât le pays contre l'arbitraire ministériel et l'accroissement des impôts. — Brochure de Mirabeau demandant les États généraux. — Brienne convoque une assemblée extraordinaire du clergé, afin d'en obtenir un don gratuit. — Elle demande la convocation des États généraux, mais défend les privilèges pécuniaires de l'Église. — Résistance du Châtelet et des tribunaux de province. — Émeutes à Rennes, Grenoble, Pau. — Suppression des délibérations des parlements par un arrêt du Conseil en date du 28 juin.

I

Quand s'ouvrit l'année 1788, elle s'annonçait mal pour Louis XVI et pour Brienne. La lutte avec la haute magistrature n'était pas finie, et le penchant à l'insubordination était répandu dans toutes les classes. Le public, « toujours imbu du principe vrai ou faux qu'il faut une barrière à l'autorité [1] », applaudissait à l'arrogance des parlements, et non seulement les citoyens, mais les corps constitués, excités à l'indiscipline par les hésitations gouvernementales, cédaient aveuglément à la passion de l'opposition.

C'est ainsi que la Cour des monnaies, qui avait commencé des poursuites criminelles contre son procureur général, à raison de l'appui par lui prêté à Calonne lors de la refonte de la monnaie d'or, décida qu'elle n'abandonnerait pas ces poursuites, malgré la défense que lui avait signifiée le roi de s'occuper d'une affaire dans laquelle le contrôleur général n'avait agi que d'après ses instructions. Afin de lui marquer son mécontentement, Louis XVI refusa de recevoir ses compliments à l'occasion de la nouvelle année, et au lieu de rentrer dans le devoir, la Cour des monnaies adopta aussitôt des remontrances pour expliquer qu'elle ne pouvait renoncer à poursuivre à la fois son procureur général et l'ex-ministre Calonne [2]. Lorsque l'évêque de Dol harangua le roi au nom des États de Bretagne, dans les premiers jours de janvier 1788, il lui reprocha, à l'occasion du projet d'édit qui rendait un état civil aux protestants, d'oublier ses obligations envers la religion catholique, et il termina son discours par ces paroles : « Vous répondrez, Sire, devant Dieu et devant les hommes des malheurs qu'entraînera

[1] Besenval, *Mémoires*, 320.
[2] *Corresp. secrète*, II, 215. 222.

le rétablissement des protestants. Madame Louise, du haut du ciel où ses vertus l'ont placée, voit votre conduite et la désapprouve »[1]. Quelques membres du haut clergé ne furent pas d'ailleurs les seuls à combattre l'édit, dont le but était « de constater légalement l'état civil de ceux des sujets du roi qui ne pouvaient pas être admis aux sacrements de l'Église ». Le parlement de Paris refusa d'abord de procéder à son enregistrement, en alléguant qu'il devait être au complet et que l'exil de trois de ses membres devait avoir cessé, avant qu'il se livrât à l'examen d'une loi aussi importante. Il demanda ensuite des modifications de rédaction de nature à restreindre la portée de la réforme[2], et comme celle-ci répondait aux aspirations des hommes éclairés, son mauvais vouloir finit par lui attirer de sévères critiques[3]. Les magistrats comprirent alors qu'en persistant à s'opposer à un grand acte de tolérance, ils compromettraient leur popularité ; aussi, le 29 janvier, en dépit des efforts de d'Eprémesnil, qui insista avec véhémence pour que la solution de la question fût ajournée jusqu'à la réunion des États généraux, ils se prononcèrent à une immense majorité pour l'enregistrement. On voit combien l'esprit de faction se plaisait à entraver le gouvernement et à contrecarrer ses projets, même les mieux justifiés.

[1] Geffroy, *Gustave III et la cour de France*, II, 85. — Après avoir reproduit ce passage du discours de l'évêque de Dol, le baron de Staël ajoute : « Le prélat reçut là-dessus l'ordre bien mérité de se rendre immédiatement dans son diocèse ». — Madame Louise, tante de Louis XVI, dont l'évêque de Dol avait opposé l'opinion à celle du monarque, venait de mourir dans les derniers jours du mois de décembre 1787. A la veille de son décès, elle avait adressé à son neveu une longue lettre pour le détourner d'apporter aucune modification aux lois qui régissaient les protestants. Que de peine, en vérité, avait Louis XVI à accomplir des réformes !

[2] L'édit n'établissait pourtant pas la liberté des cultes. Son article 1er dispose, en effet, que « la religion catholique, apostolique et romaine continuera de jouir seule, dans notre royaume, du culte public ». L'exclusion des charges et fonctions publiques antérieurement prononcée contre les protestants était maintenue.

[3] *Corresp. secrète*, II, 205, 208, 219.

Dans la bourgeoisie, dans les classes populaires, la hardiesse des propos était si grande que l'on discutait avec malveillance la conduite du roi et l'étendue de ses pouvoirs. On alla jusqu'à afficher dans Paris, au commencement de janvier, des placards débutant par cette phrase : « Les rois ont reçu leur pouvoir des peuples pour protéger les lois ; ils ne peuvent rien au delà de ces lois, et ils doivent à la nation un compte exact de leurs revenus ». Quant aux inspirateurs de la politique royale, ils n'ignoraient pas l'impopularité dont ils étaient l'objet, et Brienne malheureusement fournit un nouvel aliment à cette impopularité. Ainsi le vieux cardinal de Luynes, archevêque de Sens, étant venu à mourir, il échangea l'archevêché de Toulouse contre celui de Sens, parce qu'il rapportait davantage. Quelque temps après, il se fit attribuer par le roi l'abbaye de Corbie, dont le revenu officiel montait à 85,000 livres par an, et une coupe de bois de 900,000 livres destinée au paiement de ses dettes. Aussitôt les attaques contre lui redoublèrent, et ses adversaires firent remarquer que tant d'âpreté était révoltante de la part d'un homme d'État qui s'était engagé à prendre l'économie pour règle de conduite[1].

Dans ces circonstances un changement ministériel eût répondu au vœu public, et afin d'en inspirer l'idée au roi, on répandit le bruit que Brienne allait être remplacé[2]. Les tendances opposées qui divisaient le Conseil du roi fournirent aussi matière à la critique. On sut que Lamoignon et le baron de Breteuil étaient d'avis de modifier l'organisation des parlements, de manière à les mettre dans l'impossibilité de censurer le gouvernement, et on se demanda si Brienne ne se rallierait pas bientôt à leur manière de voir. Le garde des sceaux fut en attendant accusé d'être un fauteur de despotisme ; on prétendit qu'il travaillait « à pousser

[1] Suivant l'expression de Besenval (*Mém.*, 325), ces faits fournirent « une ample pâture à la haine ».

[2] *Corresp. secrète*, II, 227, 229, 230.

à bout » le parlement et le roi ; on cita à son sujet ce mot du marquis de Maupeou : « Je suis bien aise de tout ce que fait M. de Lamoignon ; cela fait oublier mon père » ; on affirma, dès le commencement de mars, qu'il avait dressé un projet d'après lequel le parlement serait réduit « aux fonctions de judicature », et que « s'il s'opposait à ce bouleversement, il serait cassé et supprimé entièrement[1] ». L'annaliste qui nous fournit ces détails ne cache pas du reste que les violences préméditées contre les parlements ne paraissaient pas devoir donner le résultat qu'en espéraient les ministres : « La nation, dit-il, est en effet tellement pénétrée des principes de liberté, que les parlements ne sont plus qu'un miroir où ses sentiments et ses vœux se réfléchissent pour aller frapper sur le trône. La chose ne subsistera pas moins, quand on réussirait à détruire l'organe qui l'exprime. On ne peut se dissimuler que l'anglomanie a préparé depuis longtemps la révolution qui semble prête à s'opérer. Elle a fixé nos regards sur une constitution qui fait des hommes libres. Les circonstances, les mécontentements, ont poussé à un degré de violence alarmant pour des ministres despotes notre désir de jouir des mêmes avantages ». Au milieu des incertitudes de la situation, le recours aux États généraux apparut de plus en plus aux foules avec le caractère d'une mesure d'absolue nécessité : on discuta sur leur convocation plus ou moins prochaine et on rechercha même en quel lieu ils pourraient bien siéger. « Je crois, écrivait le 18 mars 1788 La Fayette à Washington, qu'un si heureux événement ne tardera pas plus d'une année, à compter de l'été prochain. C'est la seule manière de régler les droits de tous et d'établir sur des principes fixes l'administration de ce pays[2]. »

La pensée que les représentants du pays ne tarderaient

[1] *Corresp. secrète*, II, 220-222, 237, 238, 245. — Conf. Sallier, *Annales françaises*, 140, 141.
[2] La Fayette, *Mém. et corresp.*, II, 225.

pas à s'occuper des grandes questions qui alors passionnaient l'opinion, commença dès cette époque à susciter des publications sur les finances. La première que nous ayons à signaler est l'ouvrage d'un ecclésiastique, M. de Lubersac; elle est intitulé : *Vues politiques et patriotiques sur l'administration des finances de la France.* L'auteur y passe en revue tous les impôts, et il constate qu'ils ont deux graves défauts : de ne pas être proportionnels aux facultés des contribuables, et de donner lieu à une perception vexatoire. Il reproche à la taille d'être arbitrairement assise, de peser bien plus lourdement sur les pauvres que sur les riches et de ne pas atteindre les privilégiés. Il condamne également la capitation, la gabelle, la corvée, les droits de douane. Il demande que les aides soient supprimées, et qu'en attendant le moment où elles pourront disparaître, leur perception soit confiée aux assemblées provinciales, qui ne manqueront pas de l'améliorer et qui verseront au Trésor le produit net encaissé par leurs agents. La suppression de la Ferme générale lui semble une des premières mesures à prendre, et à ce sujet il s'exprime ainsi : « Des légions nombreuses, si connues sous le nom de traitants, inventeurs de cet art si funeste au royaume, la finance, se sont répandues insensiblement dans nos provinces, armées du pouvoir arbitraire, et mettent à contribution et au pillage nos possessions, sous le prétexte insidieux de lever les subsides de l'État, accablent le cultivateur, le forcent souvent d'abandonner ses champs, découragent le manufacturier, vexent l'industrie et chaque jour inventent des moyens de spolier le peuple ». Toutes ces propositions sont, on le remarquera, conformes à la doctrine physiocratique. En vrai disciple des premiers économistes, Lubersac indique encore que l'impôt doit porter uniquement sur le produit net des terres, et qu'il doit être acquitté par tous les propriétaires du royaume sans exception ; mais en sa qualité d'ancien vicaire général de l'archevêché de Narbonne, il s'attache

à établir qu'il faut laisser à l'Église ses biens et ne pas violer ses immunités. Il est d'avis de respecter les trois ordres de la nation, insiste pour qu'on évince de la noblesse une foule de prétendus nobles qui n'ont que des titres usurpés, et conclut à ce que « la répartition des subsides soit à l'avenir et pour toujours confiée aux sages de la nation, les confidents, les amis de leurs concitoyens ».

S'il n'offre pas de vues originales, cet ouvrage est du moins intéressant en ce qu'il donne l'idée de ce que l'on pensait un an avant la convocation des États généraux. On trouvait en somme tous les impôts mauvais et, au lieu de se préoccuper des moyens de combler le déficit, on ne songeait qu'à alléger les charges des contribuables, en établissant une imposition unique sur le revenu net des terres. La foi dans la vertu d'un impôt unique était du reste à peu près générale, et seul le choix de cet impôt variait suivant les préférences individuelles. Ainsi un *Mémoire sur la réformation des finances*, dû à M. Clément de Boissy, réclame l'abolition de la gabelle, de la taille, de l'impôt du tabac, des aides, de la capitation, des droits sur les fers, les cuirs, les toiles, les poissons, les suifs, et leur remplacement par un prélèvement sur les récoltes analogue à la dîme ecclésiastique; parmi les droits en vigueur, il ne maintient que ceux de contrôle et de timbre, ceux de douane à l'importation, et le produit des domaines royaux, des postes, du marc d'or et du monnayage. Un autre écrit, *La Voix du citoyen,* après avoir déclaré tous les impôts vexatoires, injustes et inégaux, recommande de même de leur substituer une contribution territoriale qui atteindra tous les possesseurs du sol, quelle que soit leur qualité. Au contraire, l'auteur de la brochure : *Le Vœu du roi et de la nation*, propose de répartir tous les contribuables du royaume, évalués à 2 millions de chefs de famille, entre vingt classes assujetties à une taxe progressive, variant de 3 livres 10 deniers par an à 730 livres. Le montant de cette capitation, à

laquelle personne n'échappera, est estimé par l'auteur au chiffre fantastique de 698 millions, et en outre l'État pourra conserver les droits de douane, ceux de poste et de monnayage, ainsi que les bénéfices de la loterie.

Une *Théorie générale de l'administration des finances*, par Grouber de Groubentall, évalue la production générale du royaume à 8 ou 9 milliards par an. Partant de là, elle propose de supprimer toutes les contributions et de les remplacer par un impôt unique, à répartir entre les propriétés sans aucune exception, d'après leur évaluation en capital. Elle demande en outre que la dette soit amortie, qu'à cet effet on vende les domaines de la couronne, et qu'on en verse le produit dans une caisse spéciale qui émettra des billets, lesquels seront remboursés à raison de 100 millions par an. Elle insiste également pour que la dîme ecclésiastique soit supprimée, pour que l'État mette en vente tous les biens de main-morte, qu'il place leur prix de vente en rentes 4 pour 100, et qu'il prenne à sa charge le traitement des ministres du culte. Plusieurs des idées mises en avant dans cet ouvrage devaient, à deux années de là, être adoptées par l'Assemblée constituante.

Les *Nouvelles vues sur l'administration des finances et sur l'allégement de l'impôt* contiennent l'exposé d'un autre système : il s'agit toujours d'abolir l'ensemble des impositions existantes, mais pour les remplacer on trouve ingénieux de frapper d'une légère taxe toutes les ventes d'objets naturels ou manufacturés ; on fixe à 15 milliards le total annuel de ces ventes, par prudence on le réduit à 8 milliards, et on affirme qu'un si gros capital peut supporter aisément la totalité de l'impôt[1]. Quelques écrits, comme *Le Jurisconsulte national*, s'attachent exclusivement à la question théo-

[1] Lorsqu'au lendemain de la guerre franco-allemande, l'Assemblée nationale a eu à discuter un projet d'impôt sur le chiffre des affaires, personne peut-être ne savait que la même idée fiscale avait été émise dès 1788.

rique de savoir si c'est au roi ou à la nation qu'il appartient de déterminer le montant des impositions. *Le Jurisconsulte national* pose en principe que l'impôt est une part de la propriété ; or les Français possèdent le droit de propriété ; donc ils peuvent seuls accorder de nouveaux subsides. « Dans tout État policé, le souverain, quels que soient ses droits, ne peut pas mettre d'impôts sans un consentement préalable donné individuellement ou collectivement par ses sujets. Peut-être pourra-t-il à son gré, suivant la constitution de l'État, traiter avec l'étranger, faire la guerre ou la paix, sans prendre l'avis ni le consentement de personne ; mais, fût-il absolu dans tout le reste, il ne peut créer ni percevoir un seul impôt que d'après l'acquiescement libre de ceux qui le doivent payer. » Les Français ont joui primitivement du droit de s'imposer eux-mêmes, ils l'ont perdu par suite des usurpations de la royauté, mais il est imprescriptible et ils n'ont qu'à le revendiquer. Dans un temps où la nation recherchait en quelque sorte ses titres, avec quelle faveur la thèse qui précède ne devait-elle pas être accueillie ?

Enfin, des pamphlets furent rédigés à l'usage de ceux qui se souciaient moins de raisonner que de trouver un écho à la violence de leurs sentiments. L'extrait suivant, que nous empruntons à l'un de ces pamphlets : *Réflexions d'un philosophe breton à ses concitoyens*, permet de juger du ton auquel ils étaient déjà arrivés : « La noblesse et le clergé, ces deux ordres rapaces, se sont approprié tous les avantages de la société, se sont emparés de toutes les issues qui conduisent aux honneurs, aux distinctions, et ont fait tarir pour nous toutes les sources de l'aisance et de la prospérité. Ces ennemis du bonheur des peuples ne paient rien à l'État, quoiqu'ils possèdent les plus grands biens, des biens immenses : tout est à eux, rien à nous ; et avec ce rien nous sommes obligés de faire face à tous les besoins de la chose publique. Réduits à la plus affreuse misère, au désespoir,

nous venons demander au gouvernement protection contre ces usurpateurs, qui ont violé à notre égard toutes les lois de l'association ».

Ces publications et d'autres analogues attirèrent l'attention, mais aucune n'excita autant d'intérêt qu'un livre de Calonne, qui parut sous le titre de *Réponse à l'écrit de M. Necker publié en avril 1787*. Il est fort habilement composé ; il oppose aux chiffres du *Compte rendu* ceux des comptes effectifs, entre dans des détails qui ont toute l'apparence de la précision, et étaie ses affirmations de longs calculs tirés des données de la comptabilité officielle. Est-il vrai qu'il ait ramené à Calonne beaucoup de partisans, comme le prétend la *Correspondance secrète*, peu favorable pourtant à l'ancien contrôleur général ? En tout cas il calma l'ardeur de ses nombreux adversaires, qui avaient multiplié jusqu'alors les pamphlets contre lui. Quant aux lecteurs sans parti pris, voici les principaux renseignements qu'ils trouvèrent dans cette *Réponse* : le déficit, qui était de 40 millions en 1774, à la chute de Terray, et de 37 millions en 1776, à la mort de Clugny, montait à 70 millions en 1781, lorsque Necker quitta la direction des finances ; il avait atteint 80 millions au mois de novembre 1783, date de l'entrée de Calonne au contrôle général, et s'élevait à 115 millions au mois d'avril 1887, fin de son administration. De 1781 à 1787, les anticipations ont augmenté de 105 millions : 255 millions au lieu de 150. Enfin les emprunts contractés sous le règne de Louis XVI, soit directement par le roi, soit pour son compte par les pays d'États et par la ville de Paris, représentent une somme totale de 1 milliard 308,288,000 livres, sans parler de 30 millions prêtés par les fermiers généraux et de 10 millions provenant de la création de nouvelles charges, et non compris les trois emprunts ouverts par Brienne au mois de mai, au mois d'octobre et au mois de novembre 1787. L'impression que donnèrent tous ces chiffres, c'est que jamais gouvernement n'avait, en

si peu de temps, accru la dette publique dans une aussi forte proportion, ce qui n'avait pas empêché l'insuffisance des recettes de devenir de plus en plus considérable, puisque la moitié des revenus d'une année se trouvait consommée d'avance.

L'apparition de l'ouvrage dont nous venons de parler parut à Brienne on ne peut plus opportune. Le principal ministre savait en effet que Necker, soutenu par des partisans aussi zélés que nombreux, briguait de recueillir sa succession, et il espéra que son prestige de financier impeccable ne résisterait pas aux accusations contenues dans la *Réponse* de Calonne; aussi « disait-il hautement qu'il était difficile de lui répondre[1] ». D'un autre côté, étant lui-même à la veille de publier un compte rendu au roi, qui allait avouer un déficit important, il était bien aise qu'un de ses prédécesseurs essayât d'avance de persuader au public que le *Compte rendu* de 1781 contenait de grossières erreurs. Il s'était, on s'en souvient, engagé devant l'assemblée des Notables à faire connaître exactement l'état des recettes et des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires. Le contrôleur général Lambert se livrait depuis plusieurs mois à un vaste travail de dépouillement des ressources et des engagements de l'État; ce travail était presque terminé, et l'archevêque de Sens aspirait à ce qu'il fût favorablement accueilli.

Afin de mieux disposer les esprits, il présenta à la signature royale, au mois de mars 1788, un arrêt du Conseil et un édit relatifs aux finances. L'arrêt du Conseil, en date du 15 mars 1788, avait pour objet d'augmenter le rendement des domaines de la couronne. Il est motivé en ces termes : « Le roi, sans cesse occupé des vues d'économies et de bonifications que l'intérêt de ses peuples lui suggère, s'est fait rendre compte de l'administration et du produit de ses

[1] *Corresp. secrète*, II, 231.

domaines, et a reconnu que leur revenu est, en grande partie, absorbé par les frais de régie, d'entretien et autres. Sa Majesté a jugé, d'après un mûr examen des différents plans qui ont été mis sous ses yeux, qu'il lui sera plus profitable de mettre hors de ses mains ses domaines que d'en conserver la possession... Les frais inséparables de leur administration actuelle cesseront d'être à la charge de Sa Majesté, et ses finances s'amélioreront d'ailleurs d'une augmentation de contribution aux charges publiques ». En conséquence l'arrêt du Conseil décide que tous les domaines, terres et seigneuries qui sont affermés ou régis au nom et au profit de Sa Majesté seront concédés à titre d'engagement pour toute la durée du règne, moyennant des redevances annuelles, stipulées en blé et payables en argent, suivant le prix moyen du plus beau blé pendant les dix dernières années, et que l'évaluation de ce prix moyen sera renouvelée tous les dix ans. L'amodiation ainsi prescrite des biens royaux productifs de revenus constitua un progrès, dont les avantages avaient été depuis longtemps signalés par les économistes, et en faveur duquel s'était prononcée l'assemblée des Notables.

Quant à l'édit qui fut publié presque en même temps que l'arrêt qui précède, il était destiné à simplifier l'organisation de la trésorerie. Le préambule expose que la multiplicité des caisses dans lesquelles les revenus publics ont été jusqu'alors versés offre « des inconvénients sans nombre », qu'elle « prive souvent le Trésor royal des sommes dont il lui serait important de ne pas se dessaisir, et qui au moment où elles en sont tirées, ne sont pas toujours nécessaires pour satisfaire aux paiements auxquels elles sont destinées », enfin qu'elle a permis à quelques trésoriers de faire retomber sur le Trésor « le désordre survenu dans leur fortune ». Afin de répondre au « vœu public », ces différentes caisses seront désormais supprimées, et il n'en sera formé qu'une seule où tous les revenus seront réunis. En

conséquence, l'édit abolit les offices des gardes du Trésor royal, et ceux des trésoriers des guerres, de la marine et de la Maison du roi. Il remplace les gardes du Trésor par cinq administrateurs qui seront respectivement chargés : l'un de la centralisation des recettes et de l'acquit des dépenses ; un autre du paiement des pensions, des intérêts d'effets royaux, des remboursements et des amortissements ; un troisième des dépenses du département de la guerre ; un quatrième des dépenses de la marine et des colonies ; le dernier des dépenses de la Maison du roi, des bâtiments et des ponts et chaussées. Enfin il astreint ces cinq administrateurs à fournir chacun un cautionnement de 1,200,000 livres et leur attribue un traitement fixe de 50,000 livres.

Quelques jours plus tard, Brienne soumit à Louis XVI et à la France un compte des finances, qui est « certainement le meilleur de ceux, en petit nombre d'ailleurs, que l'ancien régime nous a légués [1] ». Le rapport au roi qui précède le *Compte rendu* expose qu'un semblable compte peut être soit « le résumé de l'estimation d'une année commune de revenu », soit « l'état des recettes et des dépenses pour une année déterminée ». Il montre que la première méthode, celle qu'avait suivie Necker, est « une source d'erreurs et d'illusions », et ne sert qu'à dissimuler le déficit. « Il y a plus : ce calcul d'une année commune s'évanouirait à chaque instant ; dans l'année où le revenu serait inférieur à la dépense, il faudrait y suppléer par un emprunt ; les intérêts de cet emprunt dérangeraient les calculs des années suivantes, et l'année commune qu'on aurait supposée finirait par n'avoir jamais existé ». La seconde méthode, celle qui consiste à présenter le tableau des recettes et dépenses d'une année déterminée est donc préférable, et le ministre l'a appliquée à l'année courante, à 1788. « C'est ce compte qui dans la pratique a une réelle utilité ; c'est ce

[1] Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, II, 238.

compte qui, renouvelé tous les ans, vous fera connaître la situation de vos finances ; c'est enfin ce compte qui peut être entendu et même jugé par les personnes les moins versées dans ces matières. » Le rapport constate ensuite que l'insuffisance des recettes ordinaires, par rapport aux dépenses ordinaires, est de 54,839,000 livres ; que les dépenses extraordinaires, couvertes par des recettes de même nature, s'élèvent à 105,898,000 livres ; qu'ainsi le déficit total, « supérieur à celui que l'examen des Notables avait pu constater », atteint 160,737,000 livres ; mais que les remboursements sont prévus pour 76,502,000 livres, que des économies ont déjà été réalisées jusqu'à concurrence de 26,788,000 livres, et que « l'accroissement des économies, la cessation de plusieurs dépenses extraordinaires, l'extinction des rentes viagères » mettront en équilibre dans un avenir prochain les charges et les revenus de l'État.

Voici maintenant les principaux tableaux du *Compte rendu* :

RECETTES ORDINAIRES.

	Livres
1. Fermes générales (y compris 2,460,000 livres pour la part attribuée au roi dans les bénéfices du bail, et 500,000 livres de remises offertes par les fermiers généraux sur leurs traitements). . . .	153,066,875
2. Recettes générales (y compris 1,316,730 livres provenant d'un reliquat des impositions de Paris et 436,000 l. de déduction sur les gages des receveurs généraux).	156,478,010
3. Régie générale (y compris 800,000 livres pour la part attribuée au roi dans l'excédent des produits, et 148,000 l. de remises sur les traitements des administrateurs	51,940,000
4. Administrat. des domaines (y compris 700,000 l. pour la part revenant au roi dans l'excédent des produits, et 200,000 l. de remises sur les traitements des administrateurs.	51,240,000
A reporter.	412,724,885

		Livres.
	Report.	412,724,885
5.	Revenus casuels et marc d'or.	5,665,000
6.	Ferme des postes (y compris l'augmentation résultant de la suppression des franchises). . . .	12,000,000
7.	Ferme des messageries.	1,100,000
8.	Fermes de Sceaux et de Poissy.	630,000
9.	Droits de la Flandre maritime.	800,000
10.	Régie des poudres.	500,000
11.	Loterie royale.	9,860,000
12.	Vingtièmes abonnés.	574,700
13.	Bénéfices des monnaies.	533,774
14.	Ferme des affinages.	120,000
15.	Dixième.	966,751
16.	États du Languedoc.	8,584,824
17.	Id. de Bretagne.	6,115,400
18.	Id. de Bourgogne.	3,201,508
19.	Id. de Provence.	1,997,031
20.	Recettes générales de Languedoc et Roussillon.	1,210,426
21.	Id. de Bretagne.	496,060
22.	Id. de Bresse, Bugey et Gex.	938,128
23.	Id. de Provence et terres adjacentes. .	895,431
24.	Id. de Pau, Bayonne et Foix.	1,260,079
25.	Créance sur les États-Unis d'Amérique. . .	1,600,000
26.	Forges de la Chaussade.	80,000
27.	Fonds des villes pour les fortifications. . .	561,552
		472,415,549
	Les déductions pour charges et assignations sur les diverses recettes ci-dessus spécifiées s'élèvent à.	260,706,572
	Reste net pour le Trésor royal. . . .	211,708,977

RECETTES EXTRAORDINAIRES.

	Livres.
Emprunt de novembre 1787.	120,000,000
Reste à recevoir sur un emprunt du Languedoc.	10,000,000
Emprunt de Provence.	3,000,000
Rachat par le Languedoc des 4 sous pour livre de la capitation.	3,000,000
Rachat par la Bourgogne.	1,200,000
Avances des fermiers généraux, sans intérêt. .	2,500,000
A reporter.	139,700,000

	Livres.
Report.	139,700,000
Fonds à remettre par la Compag. des assurances[1].	11,400,000
Fonds en caisse au 1er janvier 1788.	8,000,000
Intérêts de contrats sur le clergé et autres recettes.	450,000
Reste d'un emprunt de la Flandre maritime. . .	2,027,500
Id. ouvert à Gênes.	1,200,000
Bonifications de recettes en 1788.	5,353,000
Total des recettes extraordinaires. . .	168,130,500

Dépenses à payer par le Trésor royal, déduction faite des réductions déjà effectuées :

	Livres.
1. Département de la guerre, maison militaire du roi, extraordinaire des guerres, artillerie et maréchaussée.	100,230,000
2. Marine et colonies.	45,000,000
3. Affaires étrangères et Ligues suisses. . . .	9,130,000
4. Maisons du roi, de la reine, etc., et les bâtiments.	23,066,000
5. Maisons des frères et des neveux du roi. . .	7,612,000
6. Appointements des personnes attachées à la Maison du roi et à la famille royale.	1,239,700
7. Pensions.	27,000,000
8. Ponts et chaussées.	2,010,000
9. Mendicité.	950,000
10. Liquidation de l'ancienne Compagnie des Indes.	300,000
11. Supplément à fournir pour le payement des rentes, en sus des prélèvements faits sur le produit de la Ferme, de la régie, etc.	13,408,000
12. Rentes et indemnités pour acquisitions et échanges.	4,218,200
13. Remboursements, appointements et traitements divers.	1,408,900
14. Intérêts d'emprunts.	22,084,000
A reporter.	257,656,800

[1] Il s'agit ici de la *Compagnie royale des assurances sur la vie*, qui avait été autorisée par un arrêt du Conseil du 3 novembre 1787, et qui, en échange du privilège d'assurer sur la vie, avait pris l'engagement de verser au Trésor une douzaine de millions à 5 pour 100 d'intérêts. Elle en versa 5 au mois de mars 1788.

	Livres.
Report.	257,656,800
15. Intérêts et frais d'anticipations.	14,860,000
16. Gages du Conseil.	4,057,000
17. Gages des offices du Point d'honneur. . .	360,000
18. Gardes du Trésor, trésoriers généraux, etc.	3,169,900
19. Dépenses civiles de la Corse.	250,000
20. Secours aux familles acadiennes.	18,000
21. Mines.	90,000
22. Haras.	354,000
23. Écoles vétérinaires.	72,000
24. Dépenses de Paris, police générale, maréchaussée de l'Ile-de-France.	3,331,300
25. Académies, gens de lettres.	323,000
26. Bibliothèque du roi.	120,000
27. Jardin du roi, cabinet d'histoire naturelle. .	107,000
28. Imprimerie royale.	90,000
29. Monnaies et médailles.	42,500
30. Hôpitaux et enfants trouvés.	743,000
31. Secours à des communautés religieuses. .	452,500
32. Forges de la Chaussade.	74,000
33. Indemnités pour suppressions dans les Maisons du roi et de la reine.	683,369
	286,834,369
Dépenses extraordinaires et remboursements. .	85,612,100
Total des dépenses ordinaires et extraordinaires.	372,446,469
Comme les recettes ordinaires restant dans le Trésor, défalcation faite de celles affectées à divers objets sont, ainsi qu'on l'a vu, de.	211,708,977
Le déficit se trouve être de.	160,737,492

D'après un autre tableau, ce déficit se subdivise en ordinaire et extraordinaire.

	Livres.
Le premier résulte de ce que les dépenses ordinaires, tant celles assignées sur certains revenus que celles acquittées par le Trésor directement, montent à. .	527,255,089
Tandis que la totalité des recettes de même nature n'est que de.	472,415,549
D'où il suit que le déficit ordinaire ne dépasse pas	54,839,540

	Livres.
Report.	54,839,540
Le second provient des remboursements pour. .	76,502,367
De dépenses extraordinaires pour.	29,395,585
La réunion de ces trois sommes forme le déficit total de.	160,737,492

Brienne et le contrôleur général Lambert avaient eu raison d'établir une distinction entre le déficit en quelque sorte permanent et le déficit temporaire : celui-ci en effet avait pour cause la nécessité de parer à des dettes qui venaient à échéance ainsi qu'à des dépenses qui ne devaient pas se renouveler. Cependant les lecteurs du *Compte rendu* de 1788 furent à bon droit effrayés de l'écart de près de 55 millions existant entre les recettes et les dépenses normales, car il en résultait que les premières étaient annuellement inférieures aux secondes de plus d'un dixième, ce qui est une insuffisance difficile à combler, il faut en convenir. Mais ce qui les inquiéta encore bien plus, ce fut d'apprendre que le déficit temporaire s'élevait à 106 millions. L'arriéré des exercices antérieurs, ou comme on disait à cette époque, la dette exigible, atteignait donc un chiffre énorme ! « Combien une année qui s'ouvrait avec des charges croissantes, lorsque déjà la moitié de son revenu avait été absorbée par des dépenses, laissait d'inquiétude à tous les porteurs de titres sur l'État, à tous ceux surtout qui, comme les rentiers, étaient à la merci de leur débiteur pour le paiement de leurs revenus ! Combien de germes de mécontentement devaient fermenter dans cette classe si nombreuse de créanciers des ministères, presque tous débiteurs eux-mêmes de ce qu'ils avaient fourni, et qui associaient ainsi à leurs plaintes contre le gouvernement tous ceux que son inexactitude associait à leurs souffrances [1] ! » Les informations du *Compte rendu* excitèrent en conséquence une

[1] Mollien, *Mém. d'un ministre du Trésor,* I, 113.

foule de gens à reporter toutes leurs espérances vers les États généraux. Et pourtant le *Compte rendu* indiquait clairement que l'intention des ministres était de ne convoquer cette assemblée que le plus tard possible, à l'expiration du délai de cinq ans dont avait parlé le roi à la séance du 19 novembre 1787 ! Leur irritation fut grande de voir ainsi ajournée une mesure dont ils espéraient le salut des finances, et ils se montrèrent d'autant plus sévères pour la publication de l'archevêque de Sens.

Quant au parlement, il résolut de profiter du mécontentement qu'elle soulevait pour diriger une nouvelle attaque contre le gouvernement. Instruit des vues opposées de Lamoignon et de Brienne à son égard, et persuadé sans doute que le principal ministre continuerait de ne pas vouloir ou de ne pas oser porter la moindre atteinte à ses antiques privilèges, il adopta, le 11 avril 1788, de longues remontrances contre la façon dont les choses s'étaient passées à la séance royale du 19 novembre, et taxa d'illégalité la publication de l'édit d'emprunt faite à la suite de cette séance. Si l'édit était illégal, l'emprunt ne l'était-il pas ? Les remontrances ne craignirent pas de dire à ce sujet : « Votre parlement n'ignore pas que des capitalistes de bonne foi, rassurés par les caractères extérieurs de l'édit imprimé, ont porté leurs fonds à l'emprunt de 120 millions ouvert pour cette année. Leur confiance serait-elle trompé ? Ce n'est pas l'intention de votre parlement. Il est possible d'assurer leur créance. A la vérité, le moyen n'est plus dans les mains de votre parlement. Mais il reste aux prêteurs une ressource dans l'assemblée des États généraux. Les États généraux pèseront dans leur sagesse les circonstances publiques, ils sentiront tout ce qu'exige la dignité de la nation, et leur zèle éclairé confondra sans doute l'emprunt déjà rempli avec les dettes consacrées par la loi ». Ce langage était de nature à jeter le trouble dans l'esprit des capitalistes qui venaient d'apporter leur argent au Tré-

sor, et par cela même il rendait à peu près irréalisables les emprunts successifs annoncés par l'édit de novembre : il compromettait donc le crédit public, dans un moment où le recours au crédit était la seule ressource de l'État. En outre, par l'invocation qu'il contenait aux États généraux, il était en opposition absolue avec les tendances du *Compte rendu*. Les remontrances du 11 avril constituèrent en conséquence un véritable acte de provocation vis-à-vis du ministère, et celui-ci, à bon droit indigné, mit dans la bouche du roi une réponse sévère. Cette réponse, en date du 17 avril, contient en effet le passage suivant : « Si la pluralité dans mes cours forçait ma volonté, la monarchie ne serait plus qu'une aristocratie de magistrats, aussi contraire aux droits et aux intérêts de la nation qu'à ceux de la souveraineté... Je dois garantir la nation d'un pareil malheur[1] ». La thèse soutenue par le roi, c'est qu'il est le législateur suprême, et qu'à l'exemple de ses prédécesseurs il fera respecter sa volonté, « non seulement sans égard à la pluralité des suffrages, mais contre cette pluralité même, et malgré la résistance des parlements ». Affirmation imprudente, car le pays était de moins en moins disposé à s'incliner devant le principe de l'autorité absolue du monarque !

« La fermentation s'accroît de jour en jour, et commence à bouillonner dans quelques classes de la capitale. On prétend que M. l'archevêque de Sens a été pendu en effigie par une troupe de mutins... Les alarmes que cause la disposition presque générale de la nation font penser très sérieusement à la convocation des États généraux. » Telles sont les nouvelles que notait, à la date du 20 avril, la *Correspondance secrète*, et deux jours plus tard elle donnait l'information suivante[2] : « Les intendants de province ont reçu

[1] En accusant les magistrats de former « une aristocratie », Brienne et Lamoignon cherchaient à se venger des injures que le parlement leur avait adressées le 11 avril; il avait, en effet, dénoncé « leur despotisme, leur intrigue, leur ambition ».

[2] *Corresp. secrète*, II, 248, 249.

le 20 de ce mois l'ordre de se rendre sans délai dans leur généralité. Un ordre semblable a été donné aux commandants. Tout concourt à annoncer un coup violent et prochain. Quelques spéculateurs le fixent au 4 de mai. Au moins est-il certain que vingt ouvriers d'imprimerie ont été appelés à Versailles et y travaillent jour et nuit dans le plus grand secret, et sans avoir la permission de sortir de leur atelier : quatre sentinelles en gardent les portes. La refonte des parlements en est évidemment le premier objet. Le roi dit hautement qu'il s'ennuie d'être en tutelle bourgeoise; il veut s'en affranchir ». Ainsi le bruit qui courait depuis deux mois, et d'après lequel le gouvernement allait enlever à la magistrature toutes attributions politiques, semblait être à la veille de se réaliser. Chacun, suivant son opinion, s'en réjouissait ou s'en indignait. Les ministres avaient au surplus fait effort pour rendre l'opinion publique favorable à ce changement. Lamoignon s'était adressé à Mirabeau, et avait obtenu qu'il composât une brochure contre les parlements. Cette brochure parut au mois d'avril, sous le titre de *Réponse aux alarmes des bons citoyens.* Elle accuse les membres des cours souveraines de se laisser guider par des considérations d'intérêt personnel, d'avoir repoussé la subvention territoriale afin d'échapper au payement de cet impôt, et d'avoir peu à peu usurpé un pouvoir législatif incompatible avec les fonctions judiciaires. Mais en même temps elle soutient que « le roi n'a pas d'autre intérêt que de rendre aux citoyens les droits qui leur appartiennent et d'associer la majesté du trône à celle de la nation », elle réclame des assemblées nationales périodiques et fait remarquer que « le prince qui a rétabli les assemblées provinciales et convoqué les Notables, n'aura point promis en vain la convocation des États généraux [1] ».

[1] Tout en attaquant les prétentions parlementaires, le futur orateur de la Constituante n'entendait pas, c'est une justice à lui rendre, sacrifier les droits de la nation. Ainsi, le 18 avril 1788, il adressa à M. de

La conclusion qui se dégageait de l'écrit de Mirabeau était donc que l'organisation des parlements pouvait être modifiée sans dommage pour les citoyens, et que ceux-ci trouveraient au contraire dans les États généraux des garanties infiniment supérieures. En résumé, une crise paraissait imminente, mais quelles en seraient les suites? A cet égard personne n'était rassuré, et bien des gens partageaient l'opinion que le comte de Mercy exprimait en ces termes : « Il paraît que l'on médite le projet de réduire les parlements aux simples fonctions de judicature et d'établir une cour plénière. Il est peu vraisemblable qu'une tentative de cette importance, et qui changerait la constitution de la monarchie, puisse réussir entre les mains de ceux qui l'ont imaginée [1] ».

II

Pour qu'un coup d'État soit couronné de succès, il faut autant de secret dans sa préparation que de vigueur dans son exécution. Or, la première des conditions manqua entièrement à celui que Brienne et Lamoignon étaient décidés à accomplir. A la vérité, le roi et la reine croyaient le contraire : on en a la preuve dans ce passage d'une lettre en date du 24 avril, écrite par Marie-Antoinette à son frère

Montmorin une lettre où nous lisons ceci : « Eh! ne voyez-vous pas, monsieur le comte, qu'au premier mot solennel qui indiquera d'une manière précise la convocation des États généraux, tout sera calmé? Que les bons citoyens, les hommes paisibles, seront remplis d'espoir et de docilité à cet instant même? Que si le gouvernement a besoin de secours momentanés, d'un crédit temporaire, c'est encore là le meilleur moyen de se les procurer, parce que les États généraux sont aussi nécessaires comme la seule ressource de finances que comme moyen unique de constituer le royaume? » (De Loménie, *Les Mirabeau*, IV, 114.)

[1] *Corresp. de Mercy;* lettre de Mercy à Kaunitz, 25 avril 1788, II, 175.

Joseph II[1] : « Nous sommes au moment de faire de grands changements dans les parlements... Il me semble qu'on a pris toutes les mesures et précautions compatibles avec le plus grand secret, qui était nécessaire ». Au contraire, depuis deux mois, les projets du gouvernement étaient parfaitement connus. Les magistrats savaient même si bien ce qui les menaçait[2], que pour mieux se protéger ils résolurent de se couvrir de l'assentiment public en censurant une fois de plus le pouvoir et en s'érigeant en défenseurs de l'intérêt des contribuables.

Le 29 avril, le parlement tient donc une assemblée générale ; les pairs sont présents, et un jeune conseiller des enquêtes, Goislard de Montsabert, prononce un long discours pour dénoncer les abus commis par l'administration dans la perception des vingtièmes. « J'ai l'honneur, dit-il, de déférer à la cour un abus contraire aux lois et à la tranquillité des citoyens. Des particuliers, connus sous le nom de contrôleurs des vingtièmes, munis d'ordres ministériels, sont répandus dans les campagnes, ils parcourent plusieurs provinces du ressort de la cour ; ils adressent des ordres circulaires aux syndics des paroisses ». Ces ordres prescrivent d'augmenter les cotes des contribuables dont les revenus seraient reconnus supérieurs à ceux pour lesquels ils acquittent l'impôt. Or, le parlement a toujours soutenu la doctrine de la fixité des cotes individuelles, et l'édit du 25 février 1780, portant prorogation du second vingtième, stipule que « les cotes des propriétaires ne pourront, sous quelque prétexte que ce soit, être augmentées ni examinées de nouveau ». Il est vrai que l'édit du mois de septembre 1787 dispose qu'à l'avenir les vingtièmes seront perçus « sur l'universalité des biens qui y sont soumis, et ce dans la juste proportion des revenus effectifs qui doivent sup-

[1] *Corresp. de Mercy et de Joseph II*, II, 174.
[2] « Le parlement n'ignorait rien de ce qui se tramait. » (Sallier, *Annales françaises*, 141.)

porter lesdites impositions » ; mais cet édit se réfère à la législation existante, et « il est absurde de supposer une extension contre laquelle les principes, les lois antérieures, la volonté de la compagnie, l'édit même, résistent également[1] ». Dans la séance du 19 novembre, le roi n'a-t-il pas d'ailleurs promis que de nouveaux impôts ne seraient pas établis ? Or, « les augmentations des cotes seraient, sans contredit, un impôt tout nouveau... Les extensions des vingtièmes sont donc contraires au vœu du roi, à sa volonté légitime ; elles alarmeront sans doute sa justice ». Aussitôt cette harangue finie, la cour s'empresse de prendre un arrêté par lequel elle invite « les gens du roi » à commencer une instruction relativement à la conduite des contrôleurs des vingtièmes. Les motifs de cet arrêté sont : « Que l'augmentation progressive des vingtièmes, sur l'augmentation progressive des revenus, serait destructive de la propriété des citoyens et de leur industrie, et que l'édit de septembre, vérifié à Troyes, ne l'a point autorisée ».

Ainsi le parlement, non content d'avoir détourné quelques jours auparavant les capitalistes de prêter de l'argent à l'État, excite maintenant les contribuables à ne pas payer l'impôt et menace de poursuites les agents du fisc : le gouvernement néanmoins ne sévit pas encore. Sa longanimité fait croire aux magistrats que plus ils se montreront arrogants, moins on osera les frapper. En conséquence, ils se réunissent de nouveau le 3 mai, et d'Eprémesnil, qui est parvenu à se procurer une épreuve du projet d'édit concernant la cour plénière, leur dénonce les attentats préparés contre la magistrature. Aussitôt, sur sa proposition, ils proclament que les entreprises des ministres n'ont pour

[1] Il fallait toute la passion des parlementaires pour nier que l'édit du mois de septembre précédent autorisât une perception des vingtièmes plus rigoureuse que par le passé. Le texte était formel, et le parlement, alors exilé à Troyes, avait consenti à ce que l'impôt frappât les revenus d'une manière plus exacte, parce que c'était la condition expresse de son rappel.

but que de se dispenser de convoquer les États généraux, et qu'elles ne laissent « à la nation d'autre ressource qu'une déclaration précise par la cour des maximes qu'elle est chargée de maintenir ». Cette déclaration des droits, prélude de celle de l'Assemblée constituante, affirme, entre autres maximes, « le droit de la nation d'accorder librement les subsides, par l'organe des États généraux, régulièrement convoqués et composés; le droit des cours de vérifier dans chaque province les volontés du roi; le droit de chaque citoyen de n'être jamais traduit en aucune matière par-devant d'autres que ses juges naturels, qui sont ceux que la loi lui désigne; et le droit de n'être arrêté que pour être remis sans délai entre les mains de juges compétents ». En outre les membres du parlement jurent à l'unanimité qu'aucun d'eux « ne prendra place dans aucune compagnie qui ne serait pas la cour elle-même, composée des mêmes personnages et revêtue des mêmes droits ». Le lendemain ils siègent encore et adoptent des remontrances pour protester contre la politique du ministère. « Les ministres, disent-ils, ne doutent pas de nos pouvoirs, ils rendent justice à nos bonnes intentions, tant qu'ils espèrent abuser de nos suffrages pour accabler la nation d'emprunts ou d'impôts, et ne voient plus en nous que d'ambitieux aristocrates, quand nous refusons de favoriser ou de partager leur despotisme. Non, Sire, point d'aristocratie en France, mais point de despotisme. Telle est la constitution : tel est aussi le vœu de votre parlement, et l'intérêt de Votre Majesté. » Ils démontrent ensuite longuement que la volonté du roi n'est pas toute-puissante en France, que le roi est tenu de respecter la loi, et que s'il lui appartient de tenir des lits de justice, il ne doit pas oublier « que le règne du feu roi, marqué par tant de lits de justice, l'est aussi par l'excès des impôts, des emprunts et des profusions ».

Le parlement eût été un corps électif, ayant pour devoir

de défendre les droits de ses commettants violés par le pouvoir exécutif, qu'il n'aurait pas pu déployer une plus hautaine fermeté. Le ministère se lassa d'être bravé, et il donna l'ordre d'arrêter dans la nuit d'Eprémesnil et Goislard de Montsabert. Mais soit trahison, soit maladresse, ceux-ci furent prévenus, et l'on sait ce qui se passa ensuite : la retraite des deux magistrats au sein de la cour, l'arrêté par lequel elle les mit « sous la sauvegarde du roi et de la loi », la députation qu'elle envoya à Versailles, l'investissement des salles du parlement par les gardes françaises, l'assemblée siégeant en permanence toute la journée du 5 mai et toute la nuit, enfin d'Eprémesnil et Goislard enlevés de leurs sièges malgré les protestations de leurs collègues. Ces divers incidents sont trop connus pour que nous ayons à les raconter. Il nous suffira de faire remarquer que si dans le monde du Palais et dans une partie de la bourgeoisie ils excitèrent une vive irritation, ils ne causèrent au contraire dans le peuple, toujours prêt à applaudir aux coups de force, « pas d'autre émotion que celle de la curiosité [1] ». Dans ces conditions, le moment parut enfin venu à Brienne de réaliser les changements législatifs sur lesquels les ministres s'étaient mis d'accord, et un lit de justice, auquel les princes du sang, les pairs et les grands officiers de la couronne furent invités à se rendre, fut convoqué pour le 8 mai à Versailles.

« Il n'est point d'écart auquel mon parlement de Paris ne se soit livré depuis une année. » Ainsi débute le discours par lequel Louis XVI ouvrit la séance. Après s'être plaint également de l'attitude des parlements de province, le roi ajoute : « Je veux convertir un moment de crise en une époque salutaire pour mes sujets; commencer la

[1] *Corresp. secrète*, II, 253. — Weber dit de même (*Mém.*, 128) : « Il n'y eut pas l'ombre de mouvement », et le marquis de Clermont-Gallerande (*Mém.*, I, 38) : « Soit indifférence, soit qu'il fût frappé de ce coup imprévu de l'autorité, il est remarquable que le peuple ne témoigna qu'un intérêt très léger pour le parlement ».

réformation de l'ordre judiciaire par celle des tribunaux, qui en doit être la base; procurer aux justiciables une justice plus prompte et moins dispendieuse... Il faut à un grand État un seul roi, une seule loi, un seul enregistrement; des tribunaux d'un ressort peu étendu, chargés de juger le plus grand nombre des procès; des parlements auxquels les plus importants seront réservés; une Cour unique, dépositaire des lois communes à tout le royaume, et chargée de leur enregistrement; enfin des États généraux, assemblés non une fois, mais toutes les fois que les besoins de l'État l'exigeront. Telle est la restauration que mon amour pour mes sujets a préparée, et consacre aujourd'hui pour leur bonheur ». C'était là un vaste plan de réformes. Les motifs et les détails de ces réformes furent développés par le garde des sceaux dans une série de discours remarquables; puis lecture fut donnée d'une ordonnance instituant dans le ressort de tous les parlements un certain nombre de grands bailliages et de présidiaux, et leur attribuant la connaissance de la plupart des affaires civiles et criminelles, d'un édit supprimant les tribunaux d'exception, d'un autre portant suppression de deux chambres des enquêtes dans le parlement de Paris, d'un troisième créant une Cour plénière investie du droit d'enregistrement au lieu et place des parlements, et de deux déclarations, l'une réformant la procédure criminelle, l'autre suspendant jusqu'à nouvel ordre le parlement de Paris de l'exercice de ses fonctions. Il ne rentre pas dans l'objet de nos études de discuter le mérite et l'opportunité de ces différentes mesures; il nous suffira de dire qu'en légiférant sur des points aussi importants et en bouleversant l'antique organisation judiciaire de la France, Louis XVI ne parvint même pas à intimider les magistrats dont il se proposait de vaincre la résistance. Avant que la séance du 8 mai ne fût levée, le premier président du parlement protesta, en effet, contre tout ce qui venait

de se faire, déclara que l'autorité royale n'avait pas le droit de violer « les lois fondamentales du royaume », qu'elle ne serait aimée « qu'autant qu'elle serait tempérée par la justice et la conservation des formes anciennes », et que les innovations consacrées dans le lit de justice étaient le châtiment immérité de « la réclamation du parlement pour que les impôts fussent délibérés et consentis par la nation assemblée légalement en États généraux ». A la Cour des aides et à la Chambre des comptes, où le comte de Provence et le comte d'Artois avaient été envoyés le même jour pour faire procéder à l'enregistrement des édits, les protestations furent aussi très vigoureuses; le premier président de la Cour des aides, M. de Barentin, dénonça « le renversement de la constitution française », et celui de la Chambre des comptes, M. de Nicolaÿ, exprima la crainte que ce jour, où se déployait dans sa toute-puissance l'autorité royale, ne devînt « l'époque tristement mémorable de la décadence ou de la subversion des lois ». Grâce à la faiblesse de Louis XVI et de ses conseillers, la date du 8 mai 1788 est au contraire celle à partir de laquelle le pouvoir royal, attaqué et bravé constamment, cessa de plus en plus d'inspirer le respect.

Lorsqu'un gouvernement jusqu'alors timide est entré dans la voie des rigueurs et du despotisme, il ne peut plus, en effet, l'abandonner sans se déconsidérer; son incurable timidité ressort d'autant mieux qu'il a momentanément essayé de faire preuve d'énergie. Or, dès le lendemain du lit de justice, Brienne manifesta de l'hésitation. A la vérité, ceux des membres du parlement qui avaient été désignés pour faire partie de la cour plénière, reçurent l'ordre de se rendre le 9 mai au palais de Versailles, et ils apprirent de la bouche du roi « qu'il persisterait toujours dans l'exécution d'un plan qui avait pour but l'ordre général de son royaume et le bonheur de ses sujets », et qu'il les convoquerait de nouveau quand il aurait déterminé les autres

personnes qui siégeraient avec eux dans la cour plénière. Mais la séance se borna à cette déclaration; la cour plénière qui, pour être prise au sérieux, aurait eu besoin d'être immédiatement complétée et d'affirmer son existence par de fréquentes délibérations, ne fut pas réunie, et la nomination des personnages qui, d'après l'édit de création, auraient dû la composer, n'eut jamais lieu. Bien plus : les magistrats que le roi y avait appelés signèrent tous une lettre où ils disaient n'avoir obéi à la convocation « que par suite d'une obéissance purement passive », et que de leur présence il ne pouvait être « induit aucune sorte de consentement ou d'acquiescement à la formation de la cour plénière ». De leur côté, les pairs annoncèrent l'intention de protester contre la création de cette cour, où les ministres avaient eu le tort de les introduire contrairement à leur gré. « Le premier ministre se trouva tout à coup ne sachant que résoudre. Les magistrats retenus à Versailles par l'ordre du roi, erraient dans les rues de la ville ou dans les appartements du château, sans jamais entrer dans la chambre préparée pour leur séance. Il fallut les renvoyer dans leurs terres, pour se donner le temps d'imaginer une conduite à tenir. On bafoua, ou chansonna de toute part cette malheureuse cour plénière, morte avant d'être née [1]. »

Quel accueil les édits de mai reçurent-ils du public ? Il faut distinguer. La nombreuse clientèle du Palais et la jeunesse turbulente occupée chez les hommes de loi crièrent à la tyrannie ; des manifestations se produisirent sur la voie publique, on afficha sur les murs des placards aussi inju-

[1] Weber, *Mém.*, 135. — « On parle, dit-on, du mariage de très haut et très puissant seigneur Monseigneur Déficit, avec très haute et très puissante demoiselle Plénière; mais il s'élève, ajoute-t-on, de grandes difficultés contre cette alliance : la première, c'est que Monseigneur est d'une taille énorme, et mademoiselle très petite et très peu formée; on prétend aussi que l'union serait incestueuse, tous deux étant enfants du même lit. » (*Corresp. de Grimm*, XV, 260.)

rieux pour le roi que pour les ministres[1], les meneurs parvinrent aisément à raccoler des complices dans la populace, le guet fut pourchassé, quelques-uns de ses postes furent enlevés et pillés, et les désordres, peu graves du reste en eux-mêmes, durèrent jusqu'au commencement de juin, parce que les soldats de police avaient reçu l'instruction formelle de ne pas se servir de leurs armes.

Dans le reste de la bourgeoisie, les impressions furent diverses : « Les partisans des édits, raconte un contemporain[2], disent que les parlements sont mauvais juges, que leur administration était pleine d'abus ; qu'il faut de l'uniformité dans une monarchie ; que les parlements se sont opposés à la subvention territoriale pour n'être pas imposés et par intérêt personnel, qu'ils ont de la morgue, que le roi doit être maître, etc. Les autres répondent qu'il faut envisager ici non les abus réels de l'administration de la justice, mais le renversement de la seule et frêle barrière qui restât contre les volontés des ministres ; que les parlements tiennent formellement des États de Blois le droit d'enregistrer et vérifier en l'absence des États ; que par esprit de corps, contradicteurs et surveillants des officiers du souverain, ils dénonçaient des abus journaliers d'autorité, des lettres de cachet, des extorsions d'impôts par arrêts du Conseil, des évocations de faveur au Conseil, etc.; qu'enfin cette cour plénière n'étant qu'un conseil aulique, il ne reste aucun corps intermédiaire dans la monarchie ; que les grands étant sans courage pour résister, et la nation zéro, les parlements une fois anéantis, les ministres réduisent la monarchie au despotisme le plus illimité ». Un autre écri-

[1] L'un de ces placards portait :

Palais à louer,
Parlement à vendre,
Ministres à pendre,
Couronne à donner.

[2] Mallet du Pan, *Mém. et corresp.*, I, 149.

vain du temps[1], après avoir énuméré les motifs que l'on avait d'applaudir aux édits de mai, à cause des améliorations qu'ils apportaient à l'administration de la justice et à la procédure criminelle, ajoute : « Mais, d'un côté, en attendant la convocation des États généraux, l'on voyait dans les parlements renverser la seule barrière qui jusque-là pût s'opposer au despotisme des ministres ; de l'autre, cette cour plénière, dont le nom seul aurait été une cause de défaveur, présentait une idée de tribunal oligarchique, d'autant plus redoutable qu'il serait revêtu de toute la force publique et de tout l'appareil des lois... Ainsi, dans le lit de justice, la nation ne vit qu'un despotisme déguisé sous de spécieux avantages ». Plus on prit le temps de la réflexion, et plus l'opinion se répandit que la suppression des parlements livrait le pays aux fantaisies du pouvoir absolu ; le gouvernement, débarrassé de l'opposition parlementaire et sûr de l'assentiment de la cour plénière, que l'on se représentait d'avance comme asservie aux ministres, ne pouvait-il pas maintenant augmenter les impositions autant qu'il le voudrait[2] ? Dans un de ses discours du 8 mai, Lamoignon avait, il est vrai, annoncé que « jusqu'à la convocation des États généraux, le roi se proposait de ne rien ajouter aux impôts, et que si par malheur une guerre imprévue ou d'autres nécessités urgentes de l'État rendaient indispensables de nouvelles perceptions, ce ne serait que provisoirement » ; le préambule de l'édit relatif à la cour plénière avait promis de même qu'en cas « de circonstances extraordinaires, de besoins pressants », il ne serait établi que « des

[1] Marmontel, *Mém.*, II, 251.

[2] « Nombre de petits propriétaires savaient très bien que le débat avait commencé au sujet de l'égale répartition de l'impôt, et que les parlements s'étaient prononcés pour le maintien des privilèges. Néanmoins, comment approuver que les ministres eussent à leur disposition la fortune publique et remissent le droit d'enregistrement à une cour plénière dont on se représentait chaque membre comme un servile courtisan? » (Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, II, 68.)

impôts passagers ». Mais chacun savait que la plupart des taxes avaient été créées ou accrues à titre provisoire, ce qui ne les avait pas empêchées de durer. La défiance inspirée par le gouvernement alla donc en grandissant, les États généraux parurent pouvoir seuls garantir la France contre l'aggravation des charges publiques, et La Fayette, témoin des embarras qui assaillaient les ministres, écrivit à Washington : « Au milieu de ces troubles et de cette anarchie, les amis de la liberté se fortifient journellement, ferment l'oreille à toute négociation et disent qu'il leur faut une assemblée nationale ou rien[1]. »

Le courant de l'opinion publique en faveur d'une intervention directe de la nation dans les affaires publiques ne tarda pas en effet à s'accentuer, et des écrits parurent pour réclamer les États généraux. L'un de ces écrits, signé du comte de Mirabeau et publié sous le titre de *Suite de la dénonciation de l'agiotage*, soutint que le moment était venu de consulter le pays. La première partie de la brochure contient des développements aujourd'hui sans intérêt, mais son dernier chapitre est consacré à la politique et indique le remède qui convient à la situation troublée de la France. Après avoir rappelé « les désordres de tout genre introduits dans les finances par des ministres déprédateurs, le système meurtrier des emprunts sans impôts qui fait l'admiration des ignorants et l'effroi des sages, et l'obscurité profonde qui couvre les finances de l'État », l'auteur s'écrie : « Donnez à la France une constitution ; rendez la dette vraiment nationale, en intéressant les sujets à sa reconnaissance par la certitude qu'ils décrèteront désormais eux-mêmes leurs tributs; substituez le crédit de l'État à celui des ministres; établissez sur le droit du refus la confiance et le désir de donner; fondez sur les impôts que vous n'obtiendrez jamais d'une manière vraiment efficace qu'en laissant

[1] La Fayette, *Mém. et corresp.*, II, 228.

aux contribuables le soin de les voter, les indubitables hypothèques nécessaires pour liquider et alléger la dette,... et tout sera possible, tout sera facile. Eh ! la Grande Bretagne a-t-elle jamais eu d'autre levier pour supporter ses charges énormes et déployer sa puissance, que le droit de voter ou de refuser l'impôt, et le respect inviolable de la foi publique ? » Adversaire déclaré des parlements, Mirabeau félicite le gouvernement « de la grande et salutaire révolution qu'il vient de commencer », mais il s'empresse d'ajouter : « Dans mon opinion personnelle, la guerre aux parlements ne doit être faite qu'en présence de la nation ; là, et seulement là, ils peuvent et doivent être circonscrits dans leur caractère de ministres de la justice. Toute leur force est dans la détresse du gouvernement et le mécontentement des peuples. La méfiance publique, les embarras du fisc, les difficultés de tout genre s'évanouiront le jour de la convocation d'une assemblée nationale, et les corps judiciaires, qui n'ont feint de la provoquer que pour obtenir de meilleures conditions du gouvernement, seront un hors-d'œuvre dans la constitution nationale... Mais si la volonté d'un seul devait faire désormais notre loi, pourquoi nous mêlerions-nous des disputes qui s'élèvent entre le monarque et les mandataires de son autorité ? Qu'aurions-nous à perdre à cette guerre ? Ou plutôt comment ne serions-nous pas tentés d'encourager la résistances des seuls corps qui aient conservé le droit de composer avec cette terrible volonté ?... Il n'y a de difficultés graves à craindre dans la crise où le royaume paraît plongé, que celles qui résulteraient de cette terrible maladie des ministres, de ne pouvoir pas se résoudre à donner aujourd'hui ce qui leur sera infailliblement arraché demain. Il est impossible que ces vérités simples aient échappé au gouvernement ; il est impossible qu'on ne recourre pas aux États généraux, ne fût-ce que comme à la dernière ressource de nos finances ; et Louis XVI n'a pas mérité que dans une si grande révolution,

on lui supposât une vue si courte, un sentiment si aride ». Le raisonnement de Mirabeau était d'une logique pressante. Mais Brienne était précisément de ces ministres qui ont besoin d'avoir la main forcée, et s'il envisageait comme possible la convocation des États généraux, il n'avait pas encore pris la résolution d'y avoir recours. Il laissa donc les idées propagées par Mirabeau faire leur chemin dans toutes les classes de la population, et en attendant le jour prochain où il devait s'y rallier lui-même, il s'occupa de procurer de l'argent au Trésor.

Le moyen qui semblait tout indiqué était de profiter de la docilité de la cour plénière pour augmenter quelques impôts. Mais l'archevêque craignit de légitimer ainsi les critiques dirigées contre la création de la cour. Il préféra en conséquence ne pas accroître les charges des contribuables, et il crut pouvoir obtenir un secours du clergé. Espérant posséder encore sur l'ordre ecclésiastique l'ascendant dont il avait joui autrefois, il se proposa de faire appel à sa générosité, de lui démontrer combien il avait intérêt à éviter la réunion des États généraux, de peur qu'ils ne lui enlevassent sa situation d'ordre privilégié, et de lui demander dans une assemblée extraordinaire d'aider le Trésor aux abois, soit en consentant à l'imposition des biens de l'Église, soit en sacrifiant, au moins en partie, les biens des couvents. « Mais le ministre, dès ses premiers entretiens avec les prélats, vit qu'il fallait abandonner son vaste projet : il trouvait les esprits si mal disposés, qu'il n'osa solliciter qu'une faible somme de 1,800,000 livres pour l'année courante, et une somme égale pour 1789 ; encore joignit-il à sa demande la promesse du roi que les formes d'administration du clergé seraient conservées [1]. » Si modeste que fût le subside réclamé, il ne fut cependant pas accordé. L'évêque de Blois, M. de Thémines, soutint qu'il était du

[1] Droz, *Hist. du règne de Louis XVI*, II, 77.

devoir du clergé de donner son avis, en tant que premier ordre de l'État, sur la direction imprimée aux affaires publiques, et, sur sa proposition, une commission de quinze membres fut chargée de rédiger des remontrances qui seraient adressées au roi, avant qu'on ne délibérât sur la concession d'un don gratuit.

En apprenant cette décision, Brienne éprouva une vive déception, mais il laissa le travail des remontrances se poursuivre tranquillement. Il aurait dû pourtant avertir l'assemblée du clergé qu'elle allait commettre une usurpation, et la menacer de dissolution, plutôt que de la laisser s'ériger en censeur du gouvernement. En effet « le clergé n'avait jamais été un ordre politique, isolément des deux autres ordres du royaume. Quand les trois étaient rassemblés en États généraux, il était le premier, et il n'y avait point de question civile qui ne fût alors de sa compétence ; mais hors des États généraux, le clergé n'avait jamais été assemblé que sur des objets ou de religion, ou d'administration ecclésiastique, ou de dons gratuits pour les besoins de l'État[1] ». Convoqué extraordinairement afin de statuer sur un secours dont le roi ne cachait pas avoir un pressant besoin, il lui appartenait de le refuser, mais il n'avait nullement le droit de protester contre la politique du gouvernement. Brienne commit la faute de ne pas le maintenir dans la limite de ses attributions ; les remontrances furent longuement discutées, et le 15 juin elles furent présentées à Louis XVI[2].

Elles forment deux cahiers : le premier est consacré à la critique des édits du mois de mai, le second est relatif aux « droits, franchises et immunités du clergé ». Au début de ses observations, l'assemblée ecclésiastique ne dissimule pas le mobile auquel elle a obéi : « Lorsque, dit-elle, le

[1] Weber, *Mémoires*, 143.
[2] Ces remontrances furent imprimées et reçurent une grande publicité.

premier ordre de l'État se trouve le seul qui puisse élever la voix, que le cri public le sollicite de porter les vœux de tous les autres au pied de votre trône, que l'intérêt national et son zèle pour votre service le commandent, il n'est plus glorieux de parler, il est honteux de se taire. Notre silence serait un de ces crimes dont la nation et la postérité ne voudraient jamais nous absoudre ». Après cet exorde pompeux, les remontrances s'efforcent d'établir que le roi a commis une illégalité en enlevant aux parlements le droit d'enregistrement et en instituant une cour plénière, « tribunal de cour, dont la nation craindrait toujours la complaisance » ; puis elles rappellent que « le peuple français n'est pas imposable à volonté », que les premiers rois étaient obligés de se contenter des revenus de leurs domaines, que Saint Louis a reconnu ne pas pouvoir lever de subsides sur les terres de ses barons *sans leur assentiment*, et que depuis Philippe le Bel c'est une maxime constante du royaume de France que les impôts ne peuvent être octroyés que par les États généraux. « Il est un point sur lequel la nation a toujours réclamé invariablement son consentement et sa volonté libre : ce sont les impôts, parce que les impôts attaquent la propriété de chaque citoyen, qu'ils tiennent à toutes les passions qui ont intérêt à les établir et à les perpétuer, et que le fisc veille sans cesse pour reculer ses bornes. » Les remontrances déplorent ensuite la facilité avec laquelle ont été contractés des emprunts et des anticipations, notent « les rares économies et les fréquentes dissipations », expriment le vœu que les États généraux se réunissent à des époques « rapprochées et périodiques », et remercient le roi « d'avoir promis à la nation ses anciennes assemblées[1] ».

[1] L'auteur d'une brochure qui parut sous ce titre : *Observations sur les remontrances du clergé du 15 juin 1788*, prit prétexte de ce que ces remontrances avaient admis que « la volonté du roi réitérée et définitive est supérieure à toutes les volontés et devient loi », pour soutenir

On remarquera que l'assemblée du clergé n'indiquait pas comment les États généraux devraient, suivant elle, être composés et délibérer. Elle s'imaginait, cela n'est pas douteux, que les formes suivies en 1614 seraient encore observées, formes qui, au moyen de la délibération par ordre, assureraient la prédominance aux deux ordres privilégiés. Si elle avait pu supposer que les représentants de la noblesse et du clergé ne se trouveraient pas en majorité dans les prochains États généraux, et surtout que la délibération s'y ferait en commun, elle n'aurait assurément pas témoigné de la même ardeur pour leur convocation : l'esprit rétrograde qui perce dans le second cahier de ses remontrances en est la preuve évidente. Ce cahier défend, en effet, avec âpreté, les privilèges pécuniaires de l'ordre ecclésiastique, il combat « les illusions de cette philosophie téméraire qui depuis longtemps semble avoir entrepris de vouloir donner de nouvelles lois au monde », et en dépit de l'insuffisance trop connue des recettes de l'État, il se refuse à les accroître par une contribution plus élevée de l'Église aux charges publiques. « Nos immunités, disent les remontrances, prennent leur source dans la consécration, la destination et l'affranchissement primitif de nos biens ; ces biens sont voués, consacrés à Dieu, avec exemption de toute charge étrangère à leur destination Ils sont destinés à la décence du culte divin, à la subsistance des ministres de la religion, à la nourriture des pauvres. C'est pour remplir ces vœux et ces charges que les biens du clergé, par un consentement

qu'au contraire « le roi n'a d'autorité que celle qui originairement est émanée du peuple ; qu'il doit par conséquent maintenir la nation dans l'exercice de tous les droits qu'elle avait au temps où son autorité a été établie, et qu'il ne peut y porter atteinte en faisant de nouvelles lois sans son consentement ». Il s'efforça d'établir que « suivant les lumières de la raison et suivant les principes de notre droit public », le roi n'avait pas le droit d'imposer sa volonté à la nation, pas plus pour les lois que pour les impôts. — En discutant l'étendue des pouvoirs du souverain, les ordres privilégiés poussaient donc les publicistes à ne reculer devant aucune témérité.

irrévocable des rois et de la nation, depuis l'origine de la monarchie, ont été réputés hors du commerce, sont frappés d'une substitution perpétuelle, et forment un domaine inaliénable et sacré. » Après avoir constaté que le clergé est, du reste, venu souvent au secours de l'État, en votant des dons gratuits qui ont nécessité des emprunts [1] et entraîné une augmentation des décimes ecclésiastiques, l'assemblée parle des « alarmes » que le premier ordre tout entier a ressenties, lorsque le projet d'imposer ses biens de la même manière que les biens des autres citoyens a été soumis aux Notables, et elle proteste contre l'édit de septembre 1787, en tant qu'il a assujetti aux vingtièmes les domaines du clergé. Tel est le second cahier des doléances ecclésiastiques, et il produisit une impression tout opposée à celle rêvée par ses auteurs. Le public fut révolté de l'égoïsme avec lequel les représentants de l'Église maintenaient intactes leurs immunités pécuniaires, et la résistance qu'ils opposaient au principe de l'égalité devant l'impôt ne fit que rendre plus général et plus absolu le courant d'opinion en faveur de cette réforme.

Pendant la tenue de l'assemblée ecclésiastique, la politique de Brienne éprouva à Paris un autre déboire. Il avait espéré que le Châtelet, dont les attributions étaient accrues par l'édit sur l'administration de la justice, ne confondrait pas sa cause avec celle du parlement, et s'empresserait d'exercer les nouvelles fonctions dont il était investi. Il refusa, au contraire, d'enregistrer les édits de mai, protesta, et se montra si intraitable, que le garde des sceaux songea à casser ce tribunal; il n'en fut empêché que par l'impossibilité de trouver des magistrats consentant à siéger

[1] Les remontrances de 1788 font remarquer qu'à la différence de l'État, « le clergé n'emprunte jamais sans faire le fonds d'amortissement des capitaux, en même temps que celui des arrérages ». Les finances ecclésiastiques étaient, en effet, très prudemment gérées, et il en résultait que le clergé contractait ses emprunts à des taux bien moins onéreux que celui des emprunts royaux.

dans celui qui l'aurait remplacé. Le cours de la justice se trouva dès lors suspendu dans la capitale, au grand dommage d'une foule d'intérêts particuliers. En province, il en fut de même, et beaucoup de bailliages refusèrent de reconnaître la légalité de l'édit qui les érigeait en grands bailliages et étendait leur compétence.

Mais des événements plus graves encore s'accomplirent et troublèrent profondément la tranquillité publique. Dans toutes les villes où siégeaient des parlements, l'enregistrement des édits motiva de la part de ces corps des protestations indignées [1], à la suite desquelles des désordres éclatèrent à Toulouse, à Bordeaux, à Dijon. A Rennes l'émeute se rendit maîtresse de la ville; le gouverneur de la province, le comte de Thiard, avait donné l'ordre aux troupes de ne pas tirer, et pendant plusieurs jours il fut bloqué dans son hôtel. La noblesse était à la tête du mouvement, elle invoqua les privilèges de la Bretagne, envoya une députation au roi afin de les faire valoir auprès de lui, et les États de la province déléguèrent à leur tour des députés à Versailles, pour demander le retrait des troupes que le comte de Thiard avait fini par rassembler à Rennes, ainsi que l'abrogation des édits [2].

[1] L'arrêté du parlement de Toulouse contient cette phrase menaçante : « Le peuple n'ayant plus de barrière entre lui et le roi, il ne lui restera plus que le sentiment de sa force ».

[2] Le langage de la noblesse bretonne était d'une rare audace. Dans une de ses adresses au roi, elle dénonçait les ministres comme ayant violé les lois les plus sacrées. « Nous venons, disait-elle, les accuser devant Votre Majesté, au pied du trône qu'ils entourent et qu'ils parviendraient à ébranler, si vos fidèles sujets ne s'empressaient de le raffermir. » Relativement à la nouvelle organisation judiciaire, elle s'exprimait ainsi : « A peine ce projet a-t-il été connu, qu'un cri général s'est fait entendre. L'opinion publique, dont la voix commande avec plus de force que celle des ministres, l'opinion publique a flétri d'avance quiconque accepterait des places dans cette cour plénière, dans des tribunaux désavoués par la nation, établis contre toutes les lois, fondés sur les ruines de la vraie magistrature ». Dans un autre mémoire, après avoir affirmé que « le recours au souverain, par de respectueuses réclamations, est un droit naturel qu'on ne peut contester à aucun citoyen », elle peignait en ces termes les effets des édits de mai : « Des

A une autre extrémité de la France, en Dauphiné, l'autorité royale subit un bien autre échec. Depuis plusieurs mois l'opinion publique y était agitée; elle réclamait notamment le rétablissement des anciens États dauphinois, et la noblesse n'avait pas été moins ardente que le parlement à formuler cette revendication. Cet accord devint plus intime entre les nobles et les parlementaires au mois de mai 1788. Dès que l'enregistrement forcé des édits eut été opéré, la noblesse chargea trois délégués d'aller à Versailles solliciter la révocation de ces actes et la convocation des anciens États. Quelques jours plus tard, le 20 mai, le parlement, réuni dans la demeure de son premier président, M. de Bérulle, prenait un arrêté dans lequel il osa dire que si les édits n'étaient pas rapportés, « le Dauphiné se regarderait comme entièrement dégagé du serment de fidélité envers le souverain », et après avoir dirigé contre les ministres un violent réquisitoire, il les menaça d'apprendre bientôt « ce que peut une nation généreuse qu'ils veulent mettre aux fers ». Quand le gouvernement connut les termes de cet arrêté, il se hâta d'expédier à Grenoble des lettres de cachet exilant les magistrats dans diverses résidences; mais la population de la ville, grossie de bandes de paysans, auxquels on avait fait croire que le parlement était persécuté parce qu'il résistait à l'augmentation des impôts, s'opposa au départ des membres de la cour, s'empara des portes de la ville, fit reculer les troupes, auxquelles leurs officiers avaient, du reste, défendu de tirer, enferma chez lui le commandant de la province, le duc de Clermont-Tonnerre, et le força non seulement à suspendre l'exécution des lettres de cachet,

soldats français armés contre leurs propres concitoyens; les défenseurs de l'État avilis par les fonctions humiliantes dont on ne craint pas de les charger; l'autorité compromise, le crédit ébranlé, la police du royaume incertaine et sans surveillance; les prisons devenues trop étroites pour le nombre de malfaiteurs qu'enhardit l'espoir de l'impunité; la justice, ce besoin journalier des empires et la dette la plus sacrée du trône, la justice manquant au même instant par toute la France ».

mais à réintégrer le parlement dans ses fonctions, et à signifier l'ordre aux soldats de rentrer dans leurs casernes. Ces faits se passèrent le 7 juin, et ils eurent dans toute la France un immense retentissement. Huit jours plus tard, le 14 juin, un autre fait montra à quel point le respect de l'autorité avait disparu : la noblesse de Grenoble provoqua, en effet, une réunion de représentants du clergé et du tiers, et cette réunion, dont les délibérations furent dirigées par Mounier, décida la convocation, pour le 21 juillet, d'une grande assemblée des trois ordres de la province, où les députés du tiers seraient en nombre égal à ceux des deux autres ordres, et où le vote aurait lieu par tête. Des citoyens sans autre mandat que celui qu'ils s'étaient donné, n'hésitaient donc pas, malgré le refus du roi de rétablir les États du Dauphiné, à instituer dans cette province une assemblée représentative et à déterminer dans quelle proportion chaque ordre y serait représenté! L'illégalité qu'ils commettaient répondait d'ailleurs si bien au sentiment public, que dans toutes les communautés dauphinoises on se prépara à nommer les députés à cette assemblée, et que les trois ordres rivalisèrent de « fraternelle concorde [1] ».

Presque en même temps, le 19 juin, une autre émeute fut victorieuse à Pau. Elle fut le résultat des excitations répandues par les nobles parmi les paysans, auxquels ils persuadèrent que le roi de France voulait les accabler d'impositions nouvelles; les paysans s'emparèrent de la ville et ils invitèrent le parlement à considérer comme nulle la suspension dont il avait été frappé six semaines plus tôt. Sous pretexte de rétablir l'ordre, ce corps s'empressa d'obtempérer au désir des émeutiers. Il y était poussé, d'ailleurs, par la noblesse, qui prit, le 20 juin, une délibération pour réclamer le rappel des édits de mai et l'observation des privilèges de la province. Elle lui donna ainsi un exemple

[1] Termes employés dans une adresse de la ville de Grenoble, en date du 3 juillet.

qu'il aurait eu honte de ne pas suivre, et le premier usage qu'il fit des pouvoirs dont il avait repris l'exercice fut d'adopter des remontrances et un arrêté. « L'idée systématique d'établir dans vos nombreux États un plan uniforme de gouvernement, lit-on dans les remontrances, est inconciliable avec les divers intérêts locaux, avec la variété des droits de vos provinces ;... cette uniformité, impraticable dans les différentes provinces de votre royaume, ne peut, sous aucun rapport, s'appliquer à un pays qui n'a jamais été, qui n'est pas devenu une province de France [1]... La nation béarnaise a des lois formelles sur l'établissement de l'impôt ; toujours il a été dans ce pays un don librement accordé au prince. Henri d'Albret s'engagea à n'ordonner ni permettre aucun emprunt, contribution, donation ni exaction de deniers en commun ni en particulier, sans le consentement et octroi des gens des trois États. Ces franchises, communes à la Navarre et au Béarn, ont été confirmées de règne en règne. » Les remontrances se terminent ainsi : « Dans le pays qui nous environne, dans nos campagnes, où tout le peuple est propriétaire, le ressort de la police ordinaire était trop faible pour contenir une nation que l'esprit de propriété exalte sous un climat brûlant ; elle serait devenue redoutable, si le parlement n'avait rétabli le calme et pourvu à la sûreté publique ». Quant à l'arrêté, après avoir prononcé la nullité de tout ce qui avait été fait le 8 mai par les commissaires du roi, il continue en ces termes : « La cour déclare que tous ceux qui concourront d'une manière quelconque à l'exécution des édits, ordon-

[1] Au début de leurs observations, les magistrats avaient tenu sur ce point un langage encore plus net : « Citoyens, magistrats d'un pays étranger à la France, quoique soumis au même roi, nous devons exposer à Votre Majesté les droits particuliers de deux nations que la précipitation des administrateurs a confondues avec vos sujets des différentes provinces de France. Jamais on n'a prétendu que la Navarre fût un fief relevant de la couronne de France... Le Béarn était aussi, de temps immémorial, et a continué d'être une souveraineté indépendante ».

nances et déclarations, seront réputés traîtres au roi, coupables envers la nation, et comme tels mis hors de la protection des lois ». Ainsi qu'on l'a fait remarquer [1], « ce n'est pas encore la mise hors la loi des jours néfastes. La formule n'a pas atteint toute la précision dont elle est susceptible. Mais grâce au parlement de Navarre, elle y touche de prime-saut. » Et quels sont les criminels auxquels s'appliquent les expressions violentes de l'arrêté du 21 juin ? Ce sont les ministres, auteurs des édits, ce sont les chefs militaires chargés de leur mise à exécution, ce sont les magistrats qui seraient prêts à obéir aux ordres du roi ! Le gouvernement, néanmoins, n'osa pas réprimer les écarts des magistrats béarnais, et cette preuve de faiblesse venant après celles qu'il avait déjà données à l'occasion des troubles de la Bretagne et du Dauphiné, fut interprétée dans toute la France comme le signe certain que la royauté serait forcée de recourir, plus tôt qu'elle ne l'aurait voulu, à la convocation des États généraux.

Les attaques passionnées des parlements, les désordres de la province jetèrent, en effet, le ministère dans une grande perplexité. Il voulut cependant ne pas paraître intimidé, et à cet effet il résolut d'adresser à la nation une sorte de manifeste en faveur des mesures réalisées dans le lit de justice du 8 mai. En conséquence, un arrêt du Conseil en date du 28 juin, supprima « comme séditieuses, attentatoires à l'autorité royale, faites sans pouvoir et tendantes à tromper les peuples sur les intentions de Sa Majesté », les délibérations et protestations des cours et autres corps. « Ces écrits, lit-on dans le préambule, ne portent avec eux qu'un caractère de désobéissance et de révolte. Les officiers et autres sujets qui y parlent osent juger et proscrire des actes émanés du roi,... comme s'il pouvait jamais appartenir à des sujets d'élever des actes d'une autorité particulière

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, I, 524.

contre les actes de l'autorité légitime; comme si la nation pouvait jamais croire que le monarque voulût détruire la monarchie[1]... Quelques corps ont osé faire craindre au peuple de nouveaux impôts, tandis que Sa Majesté a solennellement déclaré qu'elle n'en demanderait aucun nouveau avant l'assemblée des États... Il est de la justice de Sa Majesté d'éclairer la nation sur ses véritables intérêts, comme de la rappeler à ses véritables droits. » Mais, mal disposés comme ils l'étaient, les esprits ne pouvaient pas être ramenés par les raisonnements d'un arrêt du Conseil. On fut au contraire d'autant plus porté à donner raison à la magistrature que le gouvernement lui donnait tort, et les ministres eux-mêmes furent obligés de s'avouer que l'annulation des arrêtés des parlements était un acte sans aucune portée.

[1] Cette tournure de phrase ayant été employée une douzaine de fois dans le préambule de l'arrêt du 28 juin, celui-ci reçut le sobriquet d'arrêt de *comme si*, et à Paris les femmes portèrent des bonnets à la *comme si*. (*Corresp. secrète,* II, 275.)

CHAPITRE XIV

I. Arrêt du conseil du 5 juillet 1788 prescrivant des recherches au sujet de la convocation et de la composition des États généraux, et invitant les citoyens à transmettre des mémoires sur ces objets. — Motifs qui l'ont inspiré à Brienne. — Mauvais effet produit par un arrêt confirmatif des immunités ecclésiastiques. — Conséquences de l'appel fait aux écrivains par l'arrêt du 5 juillet. — Efforts de Brienne pour assurer le respect de l'autorité royale en Bretagne, en Béarn, en Dauphiné. — Résolutions de l'assemblée de Vizille, et retentissement qu'elles ont dans toute la France. — II. Pourquoi Brienne se décide à fixer la date à laquelle se réuniront les États généraux. — Confiance dans leurs résultats manifestée par l'arrêt du Conseil du 8 août. — Elle n'est pas partagée par les hommes éclairés. — Diminution du produit des impôts; mauvaise récolte; perte de tout crédit. — Le Trésor est vide. — Arrêt du Conseil du 16 août disposant qu'à l'avenir ses paiements se feront pour partie en papier. — Arrêt du 18 août donnant cours forcé aux billets de la Caisse d'escompte. — Colères soulevées par la banqueroute partielle de l'État. — Necker est nommé, le 25 août 1788, ministre des finances et secrétaire d'État. — Le roi et la reine le voient revenir avec peine. — Attaques que leur valent les faveurs dont ils gratifient Brienne.

I

Puisque la politique des édits de mai ne réussissait décidément pas, Brienne se décida tout à coup à manœuvrer d'une autre manière. Juste huit jours après la publication de l'arrêt du 28 juin, il en fit paraître un autre, en date du 5 juillet, « concernant les recherches à faire au sujet de la convocation et de la composition des États généraux du

royaume ». D'après le préambule, « rien ne constate d'une façon positive la forme des élections, non plus que le nombre et la qualité des électeurs et des élus » ; le roi veut que dans les prochains États l'influence des trois ordres « soit suffisamment balancée », et il entend consulter « avant toute détermination le vœu de ses sujets, afin que leur confiance soit plus entière dans une assemblée vraiment nationale par sa composition, comme par ses effets ». En conséquence l'arrêt ordonne que les officiers municipaux et ceux des juridictions devront incessamment rechercher toutes les pièces se rapportant à la tenue des États généraux, et les transmettre aux syndicats des États provinciaux et des assemblées provinciales, qui les examineront et donneront leur avis. Non content d'organiser cette vaste enquête administrative, l'arrêt du 5 juillet « invite tous les savants et personnes instruites du royaume, à adresser à M. le garde des sceaux tous les renseignements et mémoires sur les objets contenus au présent arrêt », et il se termine par la promesse que sur le vu des mémoires, renseignements et éclaircissements adressés au garde des sceaux, le roi déterminera les règles à suivre pour la formation des prochains États. D'après les dispositions qui précèdent, les Français purent croire que le roi, las de l'opposition stérile des parlements et pressé par le besoin d'argent, songeait sérieusement à se mettre en communication directe avec son peuple, qu'il ne se considérait pas comme asservi aux formes de la convocation de 1614, qu'il apporterait à ces anciennes formes des modifications en rapport avec les progrès réalisés depuis lors par le tiers état, et que les États généraux se réuniraient plus tôt qu'on ne l'avait cru.

L'arrêt du Conseil du 5 juillet était donc rédigé de manière à opérer une diversion dans les préoccupations publiques, à détourner celles-ci des faits et gestes des cours souveraines et à les reporter vers des recherches histo-

riques et doctrinales, au sujet de la meilleure représentation à donner aux différents ordres dans l'assemblée qui s'ouvrirait bientôt. Tel est, à notre sens, le principal résultat que Brienne se proposait d'atteindre par la publication de l'ordonnance que nous venons de résumer. Il est possible également qu'il ait eu deux autres mobiles : qu'il ait voulu effrayer les ordres privilégiés, en leur laissant supposer que la composition des États généraux pourrait être telle qu'ils n'y auraient pas une situation prédominante, et qu'il ait cherché à rallier le tiers état à à la royauté. Depuis quelques mois en effet les occasions n'avaient pas manqué au ministre pour constater avec quelle persistance la noblesse et le clergé contrecarraient ses vues, et combien leur mauvais vouloir suscitait d'embarras au gouvernement. Au contraire, ayant vu le tiers état se tenir sur la réserve, il espéra peut-être gagner sa confiance en faisant appel à ses lumières, et en se montrant disposé à lui concéder un nombre de représentants proportionné à son importance sociale. Mais s'il est vrai que ces considérations inspirèrent à Brienne l'arrêt du 5 juillet, l'attente de ce ministre fut entièrement trompée. Ce n'est pas de la crainte, c'est de la colère qu'éprouvèrent les privilégiés, dès qu'ils se sentirent menacés dans leur antique prépondérance ; leur irritation fut grande contre l'imprudent conseiller qui poussait le roi à trahir leur cause et à satisfaire les ambitions des classes roturières ; ils n'eurent plus qu'un but et qu'une espérance : son renversement avant la convocation des États généraux. Quant à la bourgeoisie, elle ne crut pas à la sincérité de l'homme qui, depuis quinze mois, avait manifesté d'une façon si évidente son intention de consulter le pays le plus tard possible et avait dicté au roi tant d'actes d'autorité. Ainsi que l'a écrit Mme de Staël[1] : « On ne tient jamais compte à un homme d'État de ce qu'il fait par nécessité...

[1] *Considérat. sur la Révol. franç.*, I, 126.

L'archevêque de Sens excita le tiers état pour s'en faire un appui contre les classes privilégiées. Le tiers état fit dès lors connaître qu'il prendrait sa place de nation dans les États généraux ; mais il ne voulait pas tenir cette place de la main d'un ministre qui ne revenait aux idées libérales qu'après avoir vainement tenté d'établir les institutions les plus despotiques ». On ne fut pas d'ailleurs sans remarquer que l'arrêt du Conseil, tout en prescrivant des études sur la meilleure manière de constituer les États généraux, se gardait bien de fixer dès à présent la date de leur réunion : le gouvernement parut donc se ménager un moyen de la retarder encore, en prolongeant la période pendant laquelle il serait censé étudier la question. Enfin la bonne foi de ses avances envers le tiers parut douteuse, car, en même temps qu'il les faisait, il avait pris une mesure de nature à être interprétée comme le gage de sa réconciliation avec le premier des ordres privilégiés.

Le jour même en effet où Louis XVI signa l'arrêt relatif aux recherches à faire sur la formation des États généraux, il en adopta un autre portant confirmation des immunités ecclésiastiques. Cet arrêt du Conseil est ainsi libellé : « Sur la requête présentée au roi par les archevêques, évêques et autres bénéficiers composant l'assemblée générale du clergé de France, lui ayant très humblement remontré qu'ils sont forcés de réclamer la conservation de leurs droits, franchises et immunités, conformément à leur ancienne possession depuis l'origine de la monarchie, et aux lois solennelles par lesquelles les rois prédécesseurs de Sa Majesté les y ont maintenus ; — à quoi voulant pourvoir, le roi, ayant égard aux dites remontrances et requêtes, a bien voulu dissiper les alarmes du clergé, tant pour le présent que pour l'avenir, en déclarant que puisqu'il n'était pas nommé dans la loi des vingtièmes, ce silence seul ne permettait pas qu'on pût l'y regarder comme compris ; que les instructions adressées aux assemblées

provinciales énonçaient expressément la gratuité des dons du clergé, et avaient pour objet d'ôter aux contribuables tout prétexte de jalousie sur les biens ecclésiastiques ». Si mécontent qu'il dût être des résolutions qui avaient triomphé au sein de l'assemblée du clergé, le gouvernement capitulait donc devant elle. Il le faisait à la vérité afin d'obtenir le vote d'un don gratuit de 1,800,000 livres, vote qui eut lieu quelques jours plus tard, le 15 juillet. On n'en fut pas moins irrité de voir le ministère, pour un aussi faible secours, renoncer à une réforme fiscale qu'il avait introduite dans l'édit de septembre 1787, et désavouer les instructions qu'il avait données aux assemblées provinciales pour la répartition des vingtièmes.

Après les deux arrêts du Conseil en date du 5 juillet 1788, les partisans des réformes distinguèrent encore plus nettement qu'auparavant qu'ils ne pouvaient se fier ni à Louis XVI ni à son principal ministre, et que le succès de leur cause dépendait de leurs propres efforts. Ils résolurent donc de redoubler de hardiesse, car une arme leur avait été fournie par Brienne : cette arme était l'invitation, contenue dans l'article 8 de l'arrêt du 5 juillet, « à toutes les personnes instruites du royaume », de procéder à des recherches « pour rendre l'Assemblée des États généraux aussi nationale qu'elle devait l'être ». En lançant un semblable appel au milieu d'une nation avide de changements et dépourvue de toute expérience politique ou administrative, l'archevêque de Sens avait manifestement agi avec une étourderie grosse de redoutables conséquences. N'était-il pas à craindre que les propositions les plus téméraires ne se fissent jour, que les écrits ne pullulassent dans lesquels on soutiendrait les nouveautés les plus dangereuses, que l'agitation ne gagnât par suite de proche en proche jusqu'aux masses profondes de la population, et que la liberté de la presse, ainsi inopinément inaugurée en France, ne dégénérât bientôt en une licence que la royauté serait

impuissante à maîtriser? Mais Brienne ignorait le véritable état des esprits. En grand seigneur habitué à peu se soucier des aspirations des gens du commun, il estimait le mouvement réformateur comme une opinion superficielle et comme la manie de quelques lettrés; il avait donc inconsciemment ouvert la porte à la fantaisie, à la vanité et à l'ignorance des innombrables citoyens qui, surexcités par l'approche de ce qu'on appelait déjà une révolution, voulaient exprimer leur sentiment sur les modifications à apporter à l'organisation de la société française. A ce point de vue l'article 8 de l'arrêt du 5 juillet eut une importance vraiment exceptionnellle. Au silence relatif que faisait observer une monarchie théoriquement toute-puissante, allait succéder la rumeur d'un peuple auquel tout à coup la parole était rendue. Jusqu'alors aucun ouvrage n'avait paru, ou du moins n'avait dû paraître, qu'avec « approbation et privilège du roi », et l'obligation de subir l'examen de la censure avait empêché une foule d'écrivains d'aborder certains sujets. Maintenant au contraire les formalités restrictives disparaissaient, ou, plutôt, tout en subsistant, la censure était débordée. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce « qu'au moment où l'oppression antérieure a cessé, tout se soit dit à la fois sans gradation, sans prudence, sans restriction [1] ». Dès le mois de juillet 1788, les brochures politiques commencèrent à se multiplier. « Chacun se crut appelé à rendre nationale à sa manière l'assemblée des États généraux, à régler comme il l'entendrait la proportion et la composition des ordres. L'enthousiasme de l'homme de bien concourut avec la frénésie du séditieux, la fausse érudition devint aussi funeste que la présomptueuse ignorance. Quand il eût fallu calmer et contenir, toutes les passions furent irritées, et un champ sans bornes s'ouvrit pour une liberté sans frein [2]. »

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 148.

[2] Wéber, *Mémoires*, 145. — Ainsi que l'a fait remarquer un autre

Persuadé que l'édit préparatoire à la convocation des États généraux produirait un heureux revirement dans les dispositions du tiers état, Brienne estima que le moment était venu de déployer de la fermeté à l'égard de la noblesse, là où elle n'avait pas craint de tenir en échec l'autorité royale. Aussi, ayant appris que les députés bretons envoyés auprès du roi et des ministres cherchaient à intéresser à leur cause, tant à Paris qu'à Versailles, tous les nobles qui craignaient qu'on ne portât atteinte aux privilèges de leur ordre, et menaçaient, s'il ne leur était pas donné satisfaction, de retourner en Bretagne afin de propager l'agitation qui y régnait déjà, il les fit inopinément arrêter dans la nuit du 14 juillet et enfermer à la Bastille. Comme leurs prétentions étaient exclusives des droits du troisième ordre, il pensait que la bourgeoisie parisienne verrait avec indifférence leur arrestation ; mais elle la blâma comme un acte arbitraire commis contre des citoyens dont le seul crime était de déplaire au pouvoir. D'un autre côté, dès qu'on sut en Bretagne la violence faite aux délégués de la noblesse, la commission intermédiaire des États chargea une nouvelle députation de dix-huit membres d'aller porter au roi ses protestations, et les esprits étaient si excités à Rennes que le gouvernement, afin d'éviter de nouveaux désordres, sentit l'urgence de disgracier le comte de Thiard et de le remplacer par un militaire énergique, le maréchal de Stainville ; celui-ci n'hésita pas à faire charger les armes, annonça que tout attroupement serait dispersé par la force et ne tarda pas à rétablir le calme dans la province. En Béarn, le gouvernement envoya le duc de Guiche,

auteur qui vivait à la même époque, « les tenues d'États généraux n'avaient jamais eu ni régularité, ni uniformité parfaites. Chaque ordre de citoyens, chaque province, chaque ville pouvait trouver le motif ou le prétexte des prétentions les plus opposées; et dans un moment d'effervescence et de passion, quelles devaient être les suites des rivalités, des dissentiments que l'on provoquait avec un tel éclat ! » (Sallier, *Annales françaises*, 191.)

avec la mission de rassurer la noblesse du pays sur le maintien de ses privilèges, de détacher celle-ci des parlementaires et de déterminer ces derniers à cesser l'exercice illégal de leurs fonctions ; ils s'y refusèrent, et par lettres de cachet le parlement de Pau fut mandé tout entier à Versailles. Enfin le duc de Clermont-Tonnerre qui commandait en Dauphiné fut rappelé et il eut pour successeur le maréchal de Vaux, qui passait pour un des officiers les plus autoritaires de l'armée. Il reçut l'ordre d'empêcher, s'il en était encore temps, la tenue de la grande assemblée des trois ordres annoncée pour le 21 juillet. Mais il s'aperçut vite qu'en lui interdisant de se réunir, il provoquerait la guerre civile, et il se contenta d'obtenir qu'elle n'eût pas lieu à Grenoble.

Comme chacun le sait, elle se tint, à la date indiquée, au château de Vizille ; elle se composait de plusieurs centaines de députés, dont le tiers état avait élu la moitié, et parmi les résolutions qu'elle prit, celles-ci surtout sont à rappeler : « Les trois ordres de la province, empressés de donner à tous les Français un exemple d'union et d'attachement à la monarchie, prêts à tous les sacrifices que pourraient exiger la sûreté et la gloire du trône, n'octroieront les impôts, par dons gratuits ou autrement, que lorsque leurs représentants en auront délibéré dans les États généraux du royaume ; dans les États de la province les députés du tiers seront en nombre égal à ceux des deux premiers ordres réunis ; toutes les places y seront électives ;... les trois ordres du Dauphiné ne sépareront jamais leur cause de celle des autres provinces, et en soutenant leurs droits particuliers, ils n'abandonneront pas ceux de la nation ». En même temps que les délibérations qui précèdent, l'assemblée de Vizille adopta des remontrances dans lesquelles elle faisait la leçon à Louis XVI au sujet de ses droits constitutionnels, et lui enseignait qu'un de ses premiers devoirs était de respecter et de faire exécuter la loi :

« Quelle que soit, disait-elle, la constitution d'un État, en quelques mains que soit placé l'exercice de la législation, la loi doit être l'expression de la volonté générale. Si pour être obéi par des milliers d'hommes, il suffisait au prince de vouloir ; s'il n'existait aucun moyen de l'éclairer sur les inconvénients de ses premières pensées, sa condition et celle de ses sujets seraient également malheureuses et nous serions des esclaves... Le despotisme s'établit quand le monarque emploie pour faire exécuter ses volontés particulières la force publique, dont il n'a reçu le dépôt que pour faire exécuter les lois ». Les mêmes remontrances précisent en ces termes la portée de l'article qui solidarisait la cause du Dauphiné avec celle des autres provinces de la monarchie : « En parlant de nos privilèges, nous sommes bien éloignés d'abandonner les intérêts des autres Français. Toutes les provinces ont des chartes qui les affranchissent des impôts arbitraires, et quand elles n'en auraient pas, elles n'en devraient pas moins être exemptes. Ni les temps, ni les lieux ne peuvent légitimer le despotisme. Les droits des hommes dérivent de la nature seule et sont indépendants de leurs conventions ». Ainsi les trois ordres du Dauphiné étaient parvenus, grâce à leur accord, à tenir une réunion que le pouvoir central s'était vainement efforcé d'entraver, et en appelant toutes les provinces de France à s'unir contre le despotisme royal, en menaçant de ne pas consentir au payement de l'impôt, si les États généraux n'étaient pas préalablement convoqués, en résolvant d'avance la question de la double représentation du tiers et de la délibération en commun, ils avaient tracé, pour ainsi dire, un programme à la nation, en même temps qu'ils lui avaient indiqué le moyen d'en obtenir la réalisation.

« L'explosion de la poudre n'est pas plus prompte que celle que firent dans l'opinion les arrêtés de Vizille. M. Mounier, qui en était le rédacteur, eut en quinze jours une étonnante

réputation [1] ». Le procès-verbal de la séance du 21 juillet fut en effet publié immédiatement, et partout il fut lu et commenté avec la même joie qu'un bulletin de victoire. On applaudit surtout à l'article par lequel les Dauphinois confondaient leurs intérêts avec ceux de tous les autres Français. « Pour comprendre l'enthousiasme soulevé par cet article, il faut se rappeler que le particularisme dominait la France de l'ancien régime ; que chaque province, chaque corps, chaque métier, prétendait à des prérogatives spéciales, les défendait avec un acharnement jaloux, leur sacrifiait sans scrupule l'intérêt général. Dans ces conjonctures, une des plus favorisées parmi les provinces, le Dauphiné, qui est uni à la monarchie par un contrat synallagmatique, abdique spontanément tous les avantages de sa situation. Il se met sur le même rang que les pays d'élections, épouse généreusement leur querelle et prêche par son exemple la croisade où la France entière s'enrôlera sous la bannière du droit commun. Comment s'étonner qu'une longue acclamation lui ait répondu [2] ? » Ajoutez à cela que les résolutions votées à Vizille l'avaient été par la première assemblée élective qui depuis longtemps eût existé en France, que chacun des trois ordres y avait envoyé de nombreux représentants, que ce qui s'y était passé se reproduirait vraisemblablement dans des États généraux librement élus, et que le triomphe des idées réformatrices semblait dès lors assuré. L'initiative hardie des Dauphinois était donc pour l'ensemble du pays un grand exemple et un puissant motif d'espoir.

[1] Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révol. de France*, I, 359.

[2] De Lanzac de Laborie, *Un Royaliste libéral en 1789, Jean-Joseph Mounier*, 19.

II

Elle eut une conséquence immédiate : elle décida Brienne à accentuer l'évolution qu'il avait commencée par l'arrêt du 5 juillet. Sa situation ministérielle était en effet ébranlée. Dégoûté d'une politique qu'il désapprouvait, Malesherbes avait voulu donner sa démission ; le baron de Breteuil avait donné la sienne. Louis XVI, inquiet des suites que pouvait avoir la querelle avec la magistrature, et assailli de conseils contradictoires, se tenait plus que jamais à l'écart et passait ses journées à la chasse. Une délégation des États du Languedoc était en route pour Paris, afin d'adresser des plaintes au roi ; la noblesse de la Bourgogne, celle de la Franche-Comté, protestaient contre la rigueur avec laquelle avaient été traités les députés bretons, des réclamations tendant au rétablissement de leurs anciens États parvenaient de la Flandre et du Hainaut. L'archevêque de Sens, au milieu de toutes ces difficultés, se sentit troublé, d'autant plus que le contrôleur général Lambert ne lui laissait pas ignorer que les ressources du Trésor s'épuisaient de jour en jour. « Se voyant tout près des dernières extrémités, réduit à l'alternative ou de rappeler les parlements, qui pouvaient lui faire son procès, ou d'appeler les États généraux, qui pouvaient lui savoir gré de leur existence, il se détermina pour le dernier parti [1] ».

Un arrêt du Conseil, en date du 8 août 1788, annonça en conséquence que la réunion des États généraux était fixée au 1er mai 1789 et qu'en attendant, « le rétablissement de la cour plénière » était suspendu. Le préambule de l'arrêt prend soin de noter que « c'est avec satisfaction que Sa Majesté envisage le moment, où elle se trouvera environnée

[1] Wéber, *Mémoires*, 151.

des représentants de la nation généreuse et fidèle qu'elle a le bonheur de gouverner ; qu'elle jouit d'avance du consolant espoir de voir des jours sereins et tranquilles succéder à des jours d'orage et d'inquiétude, l'ordre renaître dans toutes les parties et la dette publique entièrement consolidée, et qu'elle se plaît à remettre la nation dans l'entier exercice de tous les droits qui lui appartiennent ».

Peut-être était-il politique d'afficher cet excès de confiance; peut-être même Louis XVI, qui n'avait que les idées qu'on lui donnait et qui, par position, ne pouvait soupçonner ni l'acuité ni le nombre des griefs de son peuple, crut-il de bonne foi que les États généraux délibéreraient avec calme, sans autre souci que d'améliorer le système des impôts et de combler le déficit des finances. Mais ceux qui connaissaient mieux les emportements de l'esprit public, ceux qui avaient pu apprécier l'indécision et l'incapacité des ministres, eurent au contraire la conviction que la convocation d'une assemblée nommée par les citoyens constituait pour la monarchie une aventure pleine de périls. Ainsi l'homme qui était destiné à jouer dans cette assemblée le rôle principal, Mirabeau, écrivait le 16 août au libraire Levrault : « Les premiers États généraux seront tumultuaires; ils iront trop loin peut-être. Gardons-nous de l'érudition, dédaignons ce qui s'est fait, cherchons ce qu'il faut faire et n'entreprenons pas trop. Consentement à l'impôt et aux emprunts, liberté civile, assemblées périodiques, voilà trois points capitaux qui doivent reposer sur une déclaration précise des droits nationaux. Le reste viendra assez vite ». On voit que Mirabeau craignait dès le principe que les États généraux ne voulussent toucher à trop de questions et les résoudre avec précipitation. Plus il étudia l'esprit public et plus cette crainte lui parut redoutable; aussi, quelques semaines plus tard, écrivit-il au comte de Montmorin : « Comme citoyen, je tremble pour l'autorité royale, plus que jamais nécessaire, au moment

où elle est sur le penchant de sa ruine... Jamais assemblée nationale ne menaça d'être aussi orageuse que celle qui va décider du sort de la monarchie, et où l'on arrive avec tant de précipitation et de défiance mutuelle ». De son côté, le comte de Mercy mandait à l'empereur d'Autriche [1] : « Il faut avouer que la nation française est dans ce moment saisie d'un tel esprit de vertige que l'on a peine à bien éclaircir de quel côté il y a le plus de délire et d'inconséquence, ou de la part de ceux qui doivent commander, ou de la part de ceux qui doivent obéir. C'est dans cette position que vont être assemblés très prochainement les États généraux. Cette démarche est un vrai coup de dé pour le monarque ainsi que pour son ministère, et la partie la plus éclairée du public ne se permet pas encore de juger quelle pourra en être la chance; tout invite à croire qu'elle ne sera pas favorable à l'autorité royale. La nation pourra sans peine faire des sacrifices d'argent, mettre à couvert la dette de l'État, par conséquent empêcher une banqueroute; il existe à cet égard dans le royaume toute la richesse et les ressources nécessaires, mais on prévoit qu'elles ne seront peut-être pas accordées sans des conditions pénibles pour la royauté. Les mains qui tiennent les rênes du gouvernement ne sont ni assez fortes ni assez habiles, pour que l'on puisse raisonnablement supposer qu'elles sauront éviter les écueils dans une marche aussi difficile. » Quant à Brienne, si aveuglé qu'il fût par la vanité et par l'amour du pouvoir, il devait en vérité ne guère conserver d'illusions, car les haines soulevées contre lui, et surtout la déplorable situation du Trésor ne pouvaient manquer de lui créer les plus graves difficultés dans les États généraux, en admettant qu'il fût encore ministre à l'ouverture de leur session.

Les événements des derniers mois avaient en effet amené

[1] *Corresp. avec Joseph II*, II, 182.

une importante moins-value dans le rendement des impôts, en même temps qu'ils avaient entraîné une augmentation des dépenses. A partir du jour où, par suite des protestations des parlements contre les édits de mai, le cours de la justice s'était trouvé à peu près suspendu, le recouvrement des impositions avait diminué presque partout. Beaucoup de contribuables n'avaient plus payé ce qu'ils devaient, parce qu'ils se croyaient à l'abri des poursuites, et que les injonctions d'une administration affaiblie ne leur faisaient plus peur. Dans les provinces où l'ordre public avait été troublé, surtout en Bretagne et dans le Dauphiné, le mauvais vouloir des collecteurs compromettait la rentrée de la taille et des vingtièmes. Dans les grandes villes, notamment à Paris, les affaires étant arrêtées, les droits de consommation s'en étaient ressentis. Enfin les droits de greffe et ceux sur le papier timbré avaient donné un produit bien moindre, depuis la fermeture des prétoires. D'un autre côté, les concentrations de troupes qu'il avait fallu faire à Paris sous le commandement du maréchal de Biron, à Rennes sous celui du maréchal de Stainville, à Grenoble sous celui du maréchal de Vaux, dans d'autres villes encore, telles que Bordeaux et Toulouse, avaient nécessité l'allocation, au département de la guerre, de crédits qui s'étaient ajoutés à ceux prévus dans le compte rendu du mois de mars précédent. Pour comble de malheur, la récolte, contrariée par une extrême sécheresse, était mauvaise dans toute la France : de violents orages avaient, au mois de juillet, ravagé les provinces méridionales, et la grêle avait dévasté « soixante lieues carrées de pays, et du pays le plus fertile, alentour de la capitale [1] ». Dès le mois de juin, le blé et la farine avaient renchéri, et une émeute, occasionnée par l'exportation des grains, avait eu lieu à la Rochelle. Au commencement d'août le prix du pain subit à Paris une première

[1] Marmontel, *Mémoires*, II, 256.

hausse, et les curés signalèrent au gouvernement que des milliers d'ouvriers se trouvaient sans travail. Le renchérissement du pain amena des troubles à Rouen et dans d'autres villes de la Normandie. A tous ces sujets d'inquiétude venait se joindre la perte du crédit public. Le cours des effets royaux s'était déprécié de plus en plus. « Les rentiers et les créanciers du roi sont dans les transes, lit-on, à la date du 9 août, dans la *Correspondance secrète*. On craint que les paiements de l'Hôtel de Ville ne soient suspendus, plusieurs provinces refusant de payer les impositions, et les recettes diminuant journellement. » Quelques jours plus tard, la même *Correspondance* disait : « La plupart des banquiers qui approvisionnaient les caisses royales ayant retiré leurs fonds, les capitalistes et les rentiers sont dans les angoisses [1] ».

Une autre préoccupation tourmentait un certain nombre de personnes : elles se demandaient si les États généraux, venant à se réunir au milieu de si grandes difficultés financières, n'auraient pas tendance à ménager les contribuables plutôt qu'à respecter l'intégralité des engagements de l'État. Afin de dissiper cette crainte, Clavière fit paraître une brochure où il traitait *De la foi publique envers les créanciers de l'État*. Après avoir insisté sur l'impossibilité pour une nation de se passer de crédit, après avoir montré qu'il ne peut y avoir de crédit là où n'existe pas une confiance absolue dans le paiement des rentes et de la dette, l'auteur expose que bientôt les États généraux auront à s'occuper des moyens de rendre stable et sûre la situation des rentiers. Or, dit-il, « jusqu'à l'avènement de Louis XVI, l'histoire de l'administration des finances ne présente jamais sur la foi publique une opinion forte, sévère, généralisée, telle que l'intérêt des nations la commande... On soupirait après la convocation des États généraux, comme devant

[1] *Corresp. secrète*, II, 277, 279.

seule calmer toutes les alarmes. Ils vont être convoqués : maintenant la crainte se porte sur leurs opérations. On serait sans doute plus confiant si cette auguste assemblée devait uniquement se borner à l'opération mécanique de verser incessamment dans le Trésor royal le déficit qui égalera la recette aux dépenses. Mais tous les ordres de la nation et le roi à leur tête demandent davantage : ils demandent que la chose publique soit restaurée. Cette restauration ne peut être que le fruit d'une discussion profonde : on la redoute comme un météore d'où l'on craint de voir sortir de longs orages ». Heureusement, affirme la brochure, le patriotisme animera les États généraux, les privilèges seront supprimés, on dégrèvera les classes indigentes, on imposera plus les classes riches, et les intérêts des créanciers de l'État seront sauvegardés en même temps que l'équilibre sera rétabli dans les finances.

Pour le moment ce n'était pas au surplus les fautes que commettraient peut-être un jour les États généraux qu'il convenait d'envisager. On avait avant tout à redouter une prochaine suspension des paiements de l'État, car le Trésor était littéralement vide. « Toutes les petites ressources avaient été usées ; on avait su que l'hôpital militaire des Invalides avait dans sa caisse une épargne assez considérable ; le roi y avait été conduit comme pour visiter cet établissement, et pendant ce temps la caisse avait été spoliée. Une grêle affreuse venait de ravager les campagnes à vingt lieues autour de la capitale ; la bienfaisance du public avait été sollicitée pour porter des secours aux malheureux cultivateurs ruinés ; un emprunt de 1,200,000 livres en forme de loterie avait été ouvert à cet effet : Loménie, dans sa détresse, avait encore pillé ce dépôt sacré[1] ». D'aussi

[1] Sallier, *Annales françaises*, 194 ; *Id.*, Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, II, 84. — D'après Besenval, le contrôle général alla jusqu'à faire enlever l'argent qui se trouvait dans les caisses de l'Opéra et du Théâtre-Français. (*Mémoires*, 343.)

misérables expédients ne procurèrent à l'État qu'un court répit, et Brienne se vit acculé à la banqueroute. Il crut qu'en ne l'annonçant pas en propres termes et en l'expliquant au moyen de phrases plus ou moins creuses, il la rendrait acceptable au pays. Il rédigea donc un long préambule, et fit publier un arrêt du Conseil, en date du 16 août, « concernant le mode des paiements [1] ».

Le préambule avoue que « les services sont devenus laborieux et les ressources rares », puis il ajoute : « Puisque tout fait craindre qu'un emprunt offert dans ce moment au public ne fût tenté sans succès, il devient nécessaire d'y suppléer par une opération qui produise les mêmes ressources sans laisser la même incertitude. C'est à quoi Sa Majesté a voulu parvenir, en ordonnant qu'une partie des paiements qui se font dans les caisses royales s'effectue, non par du papier-monnaie, dont Sa Majesté connaît les inconvénients et le danger, mais par des billets du Trésor royal, proportionnés à ces paiements et destinés à y satisfaire. Ces billets du Trésor porteront intérêt à 5 pour 100, et lorsque les circonstances permettront à Sa Majesté d'ouvrir un emprunt, ils y seront reçus comme argent comptant et par préférence... Au reste, Sa Majesté a pris toutes les précautions pour que ces billets du Trésor royal ne puissent excéder les paiements déterminés ». En vertu des différents articles de l'arrêt, les dépenses des ministères (moins la solde des troupes), les rentes perpétuelles ou viagères au-dessus de 1,200 livres, ainsi que les gages et traitements au-dessus de 3,000 livres, durent être payés trois cinquièmes en argent et deux cinquièmes en billets ;

[1] « M. de Loménie avait consulté un homme de beaucoup d'esprit, M. de Rivarol, sur le titre mitigé qu'il était nécessaire de placer en tête de cet arrêt du Conseil, afin de ne pas effaroucher le public. Ce littérateur ingénieux lui conseilla de l'appeler arrêt concernant les paiements, et cette tournure énigmatique valut à l'auteur une place dans les bureaux du premier ministre, et l'assurance d'une pension. » (Wéber, *Mémoires*, 153.)

les rentes de 500 à 1,200 livres, les traitements de 1,200 à 3,000 livres et les intérêts des fonds d'avances et des cautionnements durent recevoir cinq huitièmes en argent et trois huitièmes en billets; les rentes inférieures à 500 livres et les appointements inférieurs à 1,200 livres devaient seuls continuer à être acquittés en argent. Enfin tous les remboursements en capitaux et primes résultant du tirage des emprunts étaient retardés d'une année, et les assignations et billets des domaines devaient être renouvelés pour un an à leur échéance.

L'admission du papier dans les paiements de l'État allait forcément avoir son contre-coup chez tous les banquiers, industriels et commerçants non moins que chez les rentiers. Puisqu'il y avait crise, Brienne préféra qu'elle produisît de suite tous ses effets, plutôt que d'avoir à parer au bout de quelques jours à des conséquences qu'il serait dans l'impossibilité d'empêcher. Sans en être sollicité par les administrateurs de la Caisse d'escompte, il fit donc rendre un arrêt du Conseil en date du 18 août pour donner cours forcé aux billets de cette société. La Caisse avait continué de prospérer pendant les premiers mois de 1788; en février elle avait eu 113 millions de billets en circulation et 120 millions et demi en avril, garantis par 50 millions et 51 millions et demi de livres en or et argent. Mais à partir du mois de mai, elle avait dû faire face à de nombreux remboursements, et à la fin de juin elle ne possédait plus que pour 38 millions de monnaie métallique. Elle avait diminué alors ses escomptes, mais la diminution des espèces marcha encore plus vite. Dans ces conditions, elle était fondée à réclamer à l'État le remboursement, au moins partiel, de l'avance de 70 millions qu'elle lui avait consentie en vertu de l'arrêt du Conseil du 18 février 1787. Le principal ministre, averti que telle était son intention, s'empressa d'édicter que les billets de la Caisse d'escompte seraient « donnés et reçus pour comptant dans toutes les caisses générales et parti-

culières », et que défenses étaient faites « à tous porteurs de faire aucune poursuite pour le paiement en espèces des dits billets, de même qu'à tous notaires ou huissiers de faire aucun protêt ou d'autres poursuites pour raison de lettres de change ou billets, dont le paiement aurait été réellement offert en billets de la Caisse d'escompte ». L'arrêt du 18 août avait pour objet de mettre l'État à l'abri d'une demande de remboursement qu'il n'aurait pas pu accueillir, mais il est douteux qu'il fût nécessaire. En effet, la Caisse détenait, au moment où il fut pris, pour 19 millions de monnaie française et 15 millions en piastres. Elle était donc en mesure d'effectuer pendant quelque temps encore l'échange de ses billets contre espèces et d'attendre que la panique se calmât. C'est du reste le parti que prirent ses administrateurs ; ils continuèrent, malgré l'arrêt du 18 août, de rembourser leurs billets, et à la fin du mois leur encaisse excédait d'un demi-million la proportion de 25 pour 100 qui, d'après l'arrêt du Conseil de février 1787, devait exister entre l'encaisse et le montant de la circulation [1].

Déjà, dix-huit ans auparavant, lorsqu'avait eu lieu la banqueroute de l'abbé Terray, l'émotion publique avait été grande. Mais le sentiment qu'excita celle accomplie par Brienne fut l'indignation, indignation d'autant plus dangereuse pour le gouvernement, qu'avec les emprunts auxquels les ministres de Louis XVI avaient eu si souvent recours, le nombre des rentiers s'était énormément accru. « Au seul mot de papier, tout le monde se révolta, on se rappela le système de Law, ses malheurs, on trembla, et la haine publique s'exhala contre l'auteur d'un projet aussi funeste [2]. »

« L'arrêt du Conseil, raconte un écrit du temps [3], qui

[1] Voir les *Rapports des 6 octobre et 4 décembre 1789*, adressés à l'Assemblée constituante par Duclos-Dufresnoy et le duc du Châtelet.
[2] Marquis de Clermont-Gallerande, *Mémoires*, I, 43.
[3] *Corresp. secrète*, II, 281.

force les créanciers de l'État à prendre en paiement pour deux cinquièmes de papier, qu'ils ne pourront placer qu'en le prêtant bientôt au roi, a répandu un discrédit général. Il n'y a plus ni argent ni confiance. » Les auteurs contemporains disent tous que l'arrêt du 16 août répandit dans la capitale « l'effroi et la rumeur », qu'il excita « l'alarme » de la population et « une violente commotion », au point que l'on craignit « une insurrection dans Paris [1] ». La cour elle-même prit peur : le comte d'Artois, poussé par la duchesse de Polignac qui détestait Brienne, eut avec la reine une conversation dans laquelle il lui peignit la surexcitation des esprits et les excès, peut-être même les attentats, qui pouvaient en être la conséquence. Marie-Antoinette avait jusqu'alors soutenu l'archevêque, mais elle ne put s'empêcher d'avouer que son administration avait mal tourné, et elle admit qu'afin de lui permettre de rester au ministère, il convenait de lui adjoindre pour la direction des finances l'homme dans lequel la France entière avait confiance, l'ancien ministre Necker. La difficulté n'était pas de faire adopter à Brienne cette combinaison, car elle lui était favorable ; aussi, dans une entrevue qu'il eut le 20 août avec la reine, s'empressa-t-il d'y adhérer. Mais il était fort douteux que Necker acceptât de devenir sinon le subordonné, du moins le collaborateur de Brienne.

Marie-Antoinette ne désespéra pourtant pas de parvenir à ce résultat, grâce au concours du comte de Mercy, grand admirateur des talents de l'auteur du *Compte rendu*. Mercy

[1] Besenval, *Mémoires*, 343; Wéber, *Mémoires*, 153; Mercy, *Corresp.*, II, 189. — Mallet du Pan (*Mém. et corresp.*, I. 152), inscrivait dans ses notes : « L'archevêque de Sens est accablé de malédictions... Les spectacles mêmes se ressentent de la crise. La Comédie-Italienne a fait 75 livres de recette le 20, et les Français 88 livres le 22 ». — La Fayette écrivait : « On croit que les ministres veulent éviter les États généraux ; cette opinion est absurde. Je suis bien persuadé qu'on ne le veut pas, qu'on n'oserait même pas le proposer à un roi aussi honnête homme que le nôtre. Mais enfin on va le dire, on va rallumer le mécontentement et doubler la défiance ». (*Mém. et corresp.*, II, 235.)

fit en effet tout son possible pour décider Necker à se prêter au désir de la reine, mais il se heurta, comme cela était aisé à prévoir, à une résolution inébranlable. « Necker me marqua, écrivit un peu plus tard à Joseph II l'ambassadeur d'Autriche, une répugnance invincible de rentrer dans le ministère sous la direction ou sous les auspices de l'archevêque de Sens. Il observa que l'horreur que ce dernier s'était attirée de la nation écraserait tous ses coopérateurs ; que lui, Necker, ne pouvant trouver de forces et de ressources que dans l'opinion, sûr de la perdre en s'associant au principal ministre, il ne pouvait se prêter à un pareil sacrifice, qui serait celui de sa réputation même, sans en tirer le moindre avantage pour la chose publique. » Avec beaucoup de raison, Necker ne se départit pas de cette manière de voir, et cédant aux conseils de Mercy, qui leur fit connaître que « sous peu de jours » le Trésor serait obligé de suspendre tout paiement, Louis XVI et Marie-Antoinette virent qu'ils n'avaient pas d'autre parti à prendre que d'exiger la démission de l'archevêque de Sens. Celui-ci la donna le 25 août et Necker fut nommé ministre des finances, avec le titre de secrétaire d'État. Il obtint en outre l'entrée au Conseil, qui lui avait été refusée lors de son premier ministère, refus qui fut, on s'en souvient, l'occasion de son départ en 1781.

L'immense réputation dont il jouissait était une force incontestable, et en consentant à rentrer aux affaires malgré le délabrement de la situation financière, il rendait à la royauté un réel service. Le roi et la reine ne se le dissimulaient pas. Cependant ils ne le rappelèrent que sous la pression des circonstances, ainsi qu'en témoignent les lettres échangées à ce moment entre Marie-Antoinette et Mercy, notamment celle-ci, en date du 25 août : « L'archevêque est parti. Je ne saurais vous dire combien la journée d'aujourd'hui m'affecte... Il n'y a plus à h siter ; si demain M. Necker peut se mettre à la besogne, c'est le

mieux. Elle est bien urgente. Je tremble, passez-moi cette faiblesse, de ce que c'est moi qui le fais revenir. Mon sort est de porter malheur; et si des machinations infernales le font encore manquer ou qu'il fasse reculer l'autorité du roi, on m'en détestera davantage. Je crains qu'on ne soit obligé à nommer un principal ministre. Il est bien essentiel que M. Necker y compte, et ne croie pas devoir le donner[1]. » La reine vit donc avec regret le retour de Necker. « Elle l'avait protégé pendant son premier ministère ; mais, quoi qu'il fît pour lui plaire dans le second, elle le considéra toujours comme nommé par l'opinion publique, et les princes, dans les gouvernements arbitraires, s'accoutument malheureusement à regarder l'opinion comme leur ennemie[2]. » Il n'est que trop vrai que celle-ci était, depuis un an surtout, fort hostile à Marie-Antoinette; on savait qu'elle couvrait de son appui Brienne, et l'impopularité du ministre avait rejailli sur la souveraine. « Il est inconcevable et on ne peut exprimer, lit-on dans une lettre de Mercy en date du 14 septembre 1788, jusqu'où se porte l'animadversion du public contre cette auguste princesse, en raison de la protection qu'elle accordait à l'archevêque. » La reine n'ignorait pas les préventions dont elle en était l'objet[3], et elle en était très affectée ; sacrifier Brienne lui paraissait donc en quelque sorte donner raison à ceux qui l'avaient insultée elle-même. Voilà pourquoi elle aurait attaché tant de prix à le maintenir au ministère, et pourquoi elle en voulut à Necker de ne pas y avoir consenti.

Quant à Louis XVI, le caractère et l'ambition de son

[1] Pour toute cette négociation, consulter la *Corresp. de Mercy avec Joseph II*, II, 189-211.

[2] Mme de Staël, *Considérat. sur la Révol. franç.*, I, 159.

[3] L'hostilité du public à l'égard de Marie-Antoinette, depuis l'entrée de Brienne au ministère, avait eu pour symptômes l'accueil glacial qui lui avait été fait lors des revues auxquelles elle assistait, diverses estampes satyriques, le surnom de *Madame Déficit* qu'on lui avait donné, et des manifestations contre elle dans les théâtres. (*Corresp. secrète*, II, 139, 168, 180, 183, 186, 255.)

ancien directeur général des finances lui inspiraient une antipathie qu'il ne cachait pas, et c'est « avec regret, on peut même dire avec désespoir [1] », qu'il se résigna à lui rendre le pouvoir. Il tenta même tout d'abord d'affaiblir officiellement sa situation par le choix d'un principal ministre, en remplacement de l'archevêque de Sens. Il offrit cette place au duc du Châtelet qui la refusa [2], mais il ne tarda pas à comprendre que dans un cabinet dont Necker faisait partie, celui-ci en était nécessairement l'homme le plus important. Il avait au surplus une si longue habitude de subir l'ascendant de ses ministres, que, l'eût-il voulu, il n'aurait pas su résister à Necker. La popularité dont celui-ci jouissait aurait d'ailleurs suffi pour paralyser ses velléités de résistance. « Il adopta donc tous ses plans, par la crainte scrupuleuse de commettre quelque faute dangereuse, en refusant son approbation aux idées du favori de la France et de l'Europe [3]. »

Le renvoi de l'archevêque de Sens aurait pu être, pour Louis XVI et Marie-Antoinette, le signal d'un retour durable de la faveur publique. Quand on connut cet événement, les cris de *vive le roi* et *vive la reine* retentirent en effet à Versailles, à Paris, et dans les principales villes. Tous les mémoires du temps rapportent avec quelle joie fut accueillie la chute de Brienne. Mais Marie-Antoinette « crut de sa dignité de donner à l'archevêque, au moment de son départ, des preuves ostensibles de son estime,... disant qu'il fallait dédommager un ministre sacrifié par la brigue des cours et par l'esprit factieux de la nation ; qu'autrement on n'en trouverait plus qui voulussent se dévouer

[1] Sallier, *Annales françaises*, 199. Cet auteur ajoute : « J'ai su d'une personne présente, qu'après avoir accordé le retour de ce ministre, il dit à sa famille réunie : On m'a fait rappeler Necker, je ne le voulais pas ; mais on ne sera pas longtemps à s'en repentir. Je ferai tout ce qu'il me dira, et on verra ce qui en résultera ».

[2] *Mémoires* de Brienne, dans les *Mém. hist. et polit. du règne de Louis XVI*, VI, 253.

[3] Montyon, *Particularités sur les ministres des finances*.

pour les intérêts du souverain[1]. » Cédant à ses conseils, Louis XVI résolut donc de combler de faveurs son ancien principal ministre. Celui-ci n'était pas homme à ne point profiter de semblables dispositions, et dans la dernière entrevue qu'il eut avec ses maîtres pour leur remettre sa démission, il abusa étrangement de leur aveugle bonté : il obtint pour lui-même la promesse d'un chapeau de cardinal, pour son neveu, l'abbé de Loménie, qui n'avait pas encore trente ans, le titre et les émoluments de coadjuteur de l'archevêché de Sens ainsi qu'une des plus riches abbayes de France, pour sa nièce, Mme de Canisy, le brevet de dame du palais, pour M. de Canisy le régiment de la Reine-Cavalerie; enfin Marie-Antoinette lui fit présent de son portrait enrichi de diamants. « Les plus éclatants, les plus heureux services n'auraient pas pu être mieux récompensés[2]. » Comme Brienne passait au contraire pour avoir achevé la ruine de l'État et « qu'il possédait en bénéfices ecclésiastiques 678,000 livres de rente[3] », la concession des grâces que nous venons d'énumérer fut considérée comme un défi au sentiment national, on cria au scandale et les attaques contre la prodigalité de la reine recommencèrent aussi passionnées qu'auparavant[4].

[1] Mme Campan, *Mémoires*, 225.

[2] Wéber, *Mémoires*, 154.

[3] Marmontel, *Mémoires*, II, 256.

[4] Besenval, *Mémoires*, 344; Droz, *Hist. du règne de Louis XVI*, II, 86. — Malgré ses sentiments royalistes, Sallier avoue combien fut maladroite en cette circonstance la conduite du roi et de la reine : « On regarda comme un scandale public l'accumulation des récompenses et des bienfaits qui furent prodigués à Brienne; on ne vit pas sans indignation que les plus riches abbayes fussent ajoutées aux revenus immenses qu'il avait déjà en bénéfices ecclésiastiques; que, le jour même de son renvoi, un courrier eût été expédié à Rome pour lui obtenir le chapeau de cardinal, et que pendant quelque temps encore, résidant à une lieue de Versailles, il continuât à communiquer avec la cour et avec le ministère. » (*Annales françaises*, 200.)

CHAPITRE XV

I. Joie générale causée par la nomination de Necker. — Détresse dans laquelle il trouve le Trésor. — Necker se fait prêter 15 millions par la Caisse d'escompte. — Il maintient le cours forcé de ses billets. — Il rapporte, par arrêt du 14 septembre, celui du 16 août. — Mouvement de l'opinion en faveur de la prompte réunion des États généraux. — Les classes riches sont celles qui la désirent le plus. — Plan financier que compte suivre Necker en attendant cette époque. — Déclaration du 23 septembre prescrivant que les États se tiendraient au mois de janvier 1789, et rétablissant les parlements dans l'exercice de leurs fonctions; disgrâce de Lamoignon; désordres dans Paris. — Discours de l'avocat général Séguier en l'honneur de Necker, lors de la rentrée du parlement. — Condamnation d'un écrit de Linguet en faveur de la banqueroute. — Impopularité à laquelle s'expose le parlement en demandant que les États généraux soient convoqués suivant les formes de 1614. — Motifs pour lesquels la royauté aurait dû prendre l'initiative de la délibération en commun et du doublement du tiers. — Décadence dans laquelle étaient tombés le clergé et la noblesse. — Progrès et influence du tiers état. — Pourquoi Necker ne se prononce pas dans le sens désiré par le tiers et soumet la question aux Notables; inconvénients de cette mesure. — II. Arrêt du Conseil du 5 octobre 1788. — Neutralité observée par Necker dans son discours aux Notables. — Nouvel emprunt de 15 millions contracté par Necker auprès de la Caisse d'escompte; autres mesures par lesquelles il procure des fonds au Trésor. — La crainte de la banqueroute disparaît. — Retentissement qu'obtient la délibération prise au mois de novembre par les États du Dauphiné en faveur du doublement du tiers et du vote par tête. — Arrêté du parlement de Paris demandant le doublement du tiers. — Les Notables repoussent cette mesure ainsi que le vote par tête. — Necker aurait pu empêcher ce résultat. — Les Notables renoncent aux privilèges pécuniaires des deux premiers ordres. — Grand nombre de brochures en faveur du tiers état, publiées pendant et après l'assem-

blée des Notables. — Fâcheux effet que produit une protestation des princes du sang. — Excitation de l'opinion publique ; action des clubs et des cafés. — Adhésion des ducs et pairs à la suppression des privilèges pécuniaires. — Hésitations de Necker avant de proposer au roi le doublement du tiers. — Appréciation de son rapport du 27 décembre 1788. — Colère des privilégiés et joie du tiers état. — Gravité de la faute commise par Necker en n'accordant pas le vote par tête.

I

Jamais changement ministériel ne causa en France une joie plus vive que celui qui remplaçait Brienne par Necker. Lorsque la nouvelle en arriva à Paris, une foule de plus de dix mille personnes qui s'était massée dans le jardin du Palais-Royal éclata en applaudissements ; dans les rues on se félicitait, on se serrait les mains, bref ce fut un délire général. En province l'enthousiasme ne fut pas moindre, et dans beaucoup de villes on illumina[1]. Les trois ordres du Dauphiné réunis à Romans écrivirent au ministre des finances : « Monsieur, la nation était dans les alarmes, elle touchait à sa ruine, lorsqu'un roi juste vous rappelle ; cet

[1] « Tous les vœux de la nation se tournaient vers M. Necker, comme on attend les rayons du soleil après un long et désastreux orage. » Cette image employée par Rabaut-Saint-Étienne (*Précis de la Révol. franç.*, I, 53) peint bien le sentiment auquel s'abandonnaient alors les Français. Un fougueux adversaire du ministre genevois dit de même : « Tous les regards et tous les vœux se portèrent alors vers M. Necker, comme vers le seul homme capable de faire oublier par ses talents et par les vertus qu'on lui supposait, les vices et l'incapacité de l'archevêque de Sens ». (Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révol. de France*, I, 130). — La nomination de Necker fut célébrée par de nombreuses estampes, aux légendes enthousiastes. L'une disait :

Précieux à l'État, son modeste génie
Marche, sans le savoir, à l'immortalité.

Une autre contenait ces deux vers :

Oui, son profond génie a la double science
D'enrichir un État sans fouler le sujet.

Une troisième disait au nouveau ministre :

Tes vertus, ta franchise, autant que les travaux
Assurent le crédit, raniment l'espérance.
Poursuis, Necker, poursuis ! Tu n'as plus de rivaux.

événement a été à lui seul une grande révolution ». A la Bourse les papiers publics profitèrent du retour de la confiance ; les effets royaux remontèrent de près de 30 pour 100, et les actions de la Caisse d'escompte, qui le 20 août étaient descendues à 3,550 livres, furent cotées 4,300 livres le 26 août.

Pendant les négociations qui avaient précédé sa nomination, Necker avait tenu à se renseigner sur l'état exact de la trésorerie, et il avait appris qu'il ne restait plus que 400,000 livres [1] dans les caisses du contrôle général, somme de beaucoup inférieure au montant des paiements à effectuer dans un délai très rapproché. Mais les financiers avaient de son honnêteté et de son habileté une si haute opinion, et ils étaient tellement intéressés au succès de son administration, qu'ils lui firent immédiatement des offres de service, et ainsi les premières difficultés de sa tâche se trouvèrent simplifiées. Le Trésor parvint à se procurer de suite les fonds qui lui manquaient; mais ce n'était là qu'un répit momentané, d'autres paiements allaient venir à échéance, les impôts rentraient mal et l'émission d'un emprunt public était une entreprise impossible à tenter. De toute nécessité le ministre devait pourtant se procurer quelques disponibilités. Dans ces circonstances, la pensée lui vint, comme elle était venue à Calonne dix-huit mois auparavant, en février 1787, de recourir à la Caisse d'escompte. Il convoqua donc les administrateurs de cette société, leur dévoila ses embarras et les pria de lui prêter 15 millions, qui seraient garantis par 15 millions de rescriptions à un an de terme. Cette avance était contraire aux statuts de la Caisse; cependant les administrateurs, par délibération du 4 septembre 1788, consentirent à la faire,

[1] Ce chiffre de 400,000 livres est indiqué par Necker dans un discours qu'il prononça le 7 août 1789 devant l'Assemblée constituante, comme étant celui de l'encaisse, tant en écus qu'en billets de la Caisse d'escompte, qui existait au Trésor au moment de sa nomination.

à la condition que leur délibération reçût l'approbation royale, « qui serait pour l'administration de la Caisse d'escompte un point de tranquillité vis-à-vis des actionnaires, et pour eux la certitude du remboursement ». Le roi donna son approbation et Necker reçut les 15 millions dont il avait besoin. Ce prêt fut plus tard sévèrement reproché aux administrateurs de la Caisse, comme fait en violation des statuts. Mais, ainsi que le constate un rapport lu devant l'Assemblée constituante [1], « si on considère les administrateurs comme des citoyens, comme des Français émus par l'exposition du danger de l'État, ils paraissent dignes d'éloges... Du reste il est certain que si le gouvernement avait cessé ses paiements, le sort des porteurs de billets aurait été bien plus fâcheux, et que tous les faiseurs de services, tous les fournisseurs, et par contre-coup la plupart des maisons de banque et de commerce, et la Caisse d'escompte elle-même, auraient été dans le cas de manquer ». Malheureusement il était fort à craindre que, dans les circonstances financières et politiques où se trouvait la France, ce nouvel engagement de la Caisse d'escompte envers le Trésor ne fût bientôt suivi d'autres qui paraîtraient non moins nécessaires, et qu'insensiblement la dépendance de la société vis-à-vis de l'État ne devînt de plus en plus étroite, au point de compromettre son existence et de changer son caractère.

Le prêt dont nous nous occupons avait d'ailleurs cela de grave, qu'il se combinait avec le maintien du cours forcé des billets de la Caisse. Malgré ce qu'il avait écrit jadis sur les dangers du papier-monnaie, Necker laissa en effet subsister l'arrêt du conseil du 18 août 1788, en vertu duquel avait été établi le cours forcé des billets. Par suite, c'est en papier que la Caisse s'acquitta des 15 millions qu'il lui empruntait, et ce prêt venant s'ajouter à l'avance de 70 mil

[1] *Rapport du 4 décembre 1789 par le duc du Châtelet.*

lions que Calonne lui avait extorquée vers la fin de son ministère, la rendit créancière de l'État pour une somme presque égale au montant de son capital social. Il est vrai qu'en échange des 15 millions demandés par Necker, elle recevait des traites sur le Trésor remboursables dans le délai d'un an, mais rien ne garantissait que leur paiement à l'échéance pourrait avoir lieu. En réalité, elle était amenée à créer pour 15 millions de billets de banque qui ne correspondaient à aucun encaissement métallique, et que le public ne pouvait pourtant pas se refuser à recevoir : comme ils étaient émis pour le compte de l'État, celui-ci contractait donc, par l'intermédiaire de la Caisse d'escompte, un emprunt à découvert. Une semblable opération était d'une extrême simplicité ; elle permettait au ministre des finances de se procurer des fonds d'une façon pour ainsi dire subreptice et sans éveiller l'attention publique ; de plus, elle lui épargnait les difficultés qu'eût rencontrées, même à un taux onéreux, la négociation directe d'effets du Trésor. Mais précisément pour ces motifs, la convention passée par Necker avec la Caisse d'escompte au lendemain de sa nomination, avait beaucoup de chances de ne pas rester isolée, et la prochaine conclusion d'un nouvel emprunt en billets de banque à cours forcé était une éventualité à peu près certaine. La commodité de ce moyen de crédit séduisit Necker, mais elle lui fit perdre la conscience du péril qu'offrait la voie où il s'engageait.

Quoi qu'il en soit, dès que le ministre eut assuré le service courant du Trésor, il proposa au roi l'abrogation de l'arrêt du Conseil relatif au paiement en papier des rentes et autres charges de l'État. Cette abrogation fut prononcée par un arrêt en date du 14 septembre, dont le préambule s'attacha à lier l'amélioration de l'état financier de la France aux réformes que ne manqueraient pas d'accomplir les États généraux. « Sa Majesté, lit-on dans le préambule, s'est fait rendre compte de la situation des finances... Son

ministre ne lui a point dissimulé l'état de crise dans lequel se trouvaient toutes les affaires; mais elle a vu cependant qu'en retardant un peu les paiements les moins pressés, en veillant exactement sur toutes les distributions de recette et de dépense et en faisant concourir au but chaque partie du grand ensemble des finances, elle n'aurait besoin que d'une étendue mesurée de crédit pour atteindre sans désordre à l'époque des États généraux... Cette époque solennelle, où tout doit se ranimer, où tout doit prendre une vigueur nouvelle, mettra fin pour toujours aux diverses inquiétudes de fortune et rassurera le crédit, car on doit être certain que les représentants de la plus riche et de la plus généreuse des nations ne se sépareront point avant d'avoir concouru efficacement à établir un parfait accord entre les revenus et les dépenses de l'État. » L'arrêt qui précède accrut encore la popularité de Necker; on admira que vingt jours lui eussent suffi pour rétablir la régularité des paiements : « les Français passèrent d'une détresse accablante à un état de joie et d'espérance », et on décerna au ministre « l'épithète de sauveur [1]. » Mais ce qui lui valut la reconnaissance publique encore plus que les dispositions contenues dans l'arrêt du Conseil du 14 septembre, fut la déclaration du préambule que le salut ne pouvait venir que de l'intervention des États généraux.

En effet, plus la royauté avait, au cours des derniers mois, clairement manifesté son impuissance à sauver le pays du déficit, et plus les classes sociales capables de raisonner s'étaient convaincues qu'elle n'avait plus qu'à s'en remettre au patriotisme et aux lumières des représentants de la nation. Cette opinion était entretenue par la presse, car depuis que le gouvernement avait, au mois de juillet 1788, engagé les écrivains à s'occuper de la composition et des pouvoirs des États généraux, plusieurs bro-

[1] *Corresp. secrète*, II, 289.

chures avaient traité ce sujet en exprimant les plus belles espérances dans l'œuvre de rénovation sociale et de relèvement financier qu'accomplirait la prochaine assemblée nationale. L'une d'elles, due à la plume de Rabaut-Saint-Étienne, et qui parut au mois de septembre sous le titre de *Considérations sur les intérêts du tiers état*, établit que cette assemblée ne pouvait manquer de remettre à sa vraie place, c'est-à-dire à la première, l'ordre non privilégié, car « le tiers état, c'est la nation, moins la noblesse et le clergé. Retranchez par supposition les 200,000 gens d'Église qui peuvent être en France, vous avez toujours la nation. Retranchez-en de même toute la noblesse, par supposition encore, vous avez toujours la nation. Mais si vous retranchez les 24 millions de Français connus sous le nom de tiers état, que restera-t-il ? » Donc l'ascendant politique et l'égalité des droits seront rendus aux citoyens du troisième ordre. Mais les députés ne s'en tiendront pas là : ils soulageront les contribuables, en étendant l'impôt aux classes qui s'y sont jusqu'à présent soustraites. « Les impositions sur le peuple sont portées au plus haut point ; on n'y peut rien ajouter ; il est temps que les deux ordres qui vous dominent partagent avec vous le fardeau. Nous touchons à ce dernier terme où le peuple ayant donné tout ce qu'il pouvait, il faut ou laisser périr l'État, ou s'adresser enfin à ceux qui possèdent la moitié des terres et qui se sont enrichis de la misère de la nation. » Les sommes payées par les nobles et les prêtres rétabliront l'équilibre dans les finances, et un dernier soulagement sera accordé au peuple par la destruction du régime féodal. Les champs en effet sont comme les hommes, il y en a de nobles qui n'acquittent pas l'impôt. « Cet abus devient intolérable, lorsque la moitié des campagnes du royaume est parvenue à se faire exempter, sous le titre pompeux, ou plutôt barbare, de fiefs. » Ces injustes distinctions disparaîtront par la volonté des élus de la France.

De semblables perspectives étaient bien faites pour rendre populaire la convocation des États généraux. Il est certain que la bourgeoisie s'en promettait non seulement la suppression des inégalités qui l'humiliaient et la proclamation de son influence prédominante dans l'État, mais aussi la diminution de ses charges fiscales et la sécurité de ses capitaux, de ses rentes. « Le corps de la nation, même à Paris, ne voyait dans les États généraux qu'un moyen de diminuer les impôts. Les rentiers de l'État, si souvent exposés à la violation de la foi publique, ne considéraient les États généraux que comme un rempart contre la banqueroute. Le déficit les avait fait trembler, et ils embrassaient avec chaleur l'espérance de donner aux revenus de l'État une base assurée [1]. » Il ne faut pas perdre de vue qu'en empruntant depuis près de quinze ans des sommes immenses et en augmentant chaque année ses dépenses, le gouvernement avait intéressé un trop grand nombre de citoyens à la bonne administration des deniers publics, pour qu'il pût leur causer impunément des inquiétudes. « Jamais la fortune de l'État et la fortune particulière n'avaient été autant entremêlées. La mauvaise gestion des finances, qui n'avait été longtemps qu'un mal public, devint alors, pour une multitude de familles, une calamité privée... A mesure que les mécontents de cette espèce devenaient plus nombreux, ils devenaient aussi plus irrités ; car l'envie de spéculer, l'ardeur de s'enrichir, le goût du bien-être, se répandant et s'accroissant avec les affaires, faisaient paraître de pareils maux insupportables à ceux mêmes qui, trente ans auparavant, les auraient peut-être endurés sans se plaindre. De là vint que les rentiers, les commerçants, les industriels et autres gens de négoce ou hommes d'argent, qui forment d'ordinaire la classe la plus ennemie des nouveautés politiques, la plus amie du gouvernement existant, quel qu'il

[1] Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau*, 38.

soit, et la mieux soumise aux lois mêmes qu'elle méprise ou qu'elle déteste, se montra cette fois la plus impatiente et la plus résolue en fait de réformes. Elle appelait surtout à grands cris une révolution complète dans tout le système des finances, sans penser qu'en remuant profondément cette partie du gouvernement, on allait faire tomber tout le reste [1]. »

Quant à Necker, plein de confiance dans son génie et dans l'ascendant qu'il exercerait sur les États généraux, il n'assignait pour le moment qu'un but à ses efforts : « conduire sans brisure et sans échouement le frêle vaisseau de l'État jusqu'à leur ouverture ». Ces paroles sont de lui, et il ajoute : « On se souvient peut-être que pendant le cours de ma première administration j'étais dans un mouvement continuel ; tout me tenait en activité, une réforme importante, une épargne de détail, une réunion de caisses, une diminution des trésoreries, un nouvel ordre de comptabilité... Je vis en rentrant dans le gouvernement, au mois d'août 1788, qu'une marche absolument différente m'était conseillée au nom du bien de l'État. Je vis qu'un grand motif m'inspirait le devoir de contenir l'administration des finances dans une sorte d'obscurité et de silence. Je réfléchis qu'à peu de distance du rassemblement des députés de la nation, il était inutile de commencer, à moi seul, une guerre aux abus [2] ». D'un autre côté, il comprenait vaguement que le vrai remède contre le déficit serait la suppression des exemptions pécuniaires dont jouissaient les deux premiers ordres ; mais il ne se sentait pas assez de résolution pour s'exposer à l'inimitié du clergé et de la noblesse, en leur demandant de renoncer spontanément à leurs privilèges sans attendre la réunion des États généraux. Au contraire il se fiait à sa fertilité en expédients et à son expérience de la banque, pour gagner sans trop de peine l'époque de cette réunion. Il réso-

[1] De Tocqueville, *L'Ancien régime et la Révolution*, 262.
[2] *Sur l'administration de M. Necker*, par lui-même.

lut donc de hâter le plus possible cette époque, et une déclaration du roi, en date du 23 septembre 1788, prescrivit que l'assemblée des États généraux aurait lieu dans le courant de janvier 1789.

La même déclaration rétablit dans leurs fonctions les membres des parlements et ceux des autres tribunaux; elle décida en outre que « l'ordre des juridictions, tel qu'il était établi avant le mois de mai dernier », devrait être observé. Sous l'influence de son ministre des finances, Louis XVI abandonnait donc les édits qui depuis quatre mois troublaient toutes les provinces. Les termes du préambule prouvent qu'il ressentit quelque regret de cet abandon [1], et Necker ne l'y aurait sans doute pas déterminé, si Lamoignon eût encore été en place. Mais le garde des sceaux avait été renversé le 14 septembre, la veille même du jour indiqué pour la tenue d'un nouveau lit de justice, et Necker, heureux d'être débarrassé d'un collègue dont les idées étaient aussi opposées aux siennes, n'avait pas fait obstacle à ce qu'il reçût, à titre de dédommagement, en sus de sa pension de retraite comme ancien ministre, une somme de 400,000 livres pour payer ses dettes, et la promesse que son fils aîné obtiendrait le titre de duc dès qu'il aurait vingt-cinq ans. Le roi avait donné pour successeur à Lamoignon le premier président de la Cour des aides, M. de Barentin, qui tout en ne partageant pas les opinions libérales du ministre des finances, avait pourtant, aux yeux du public, le mérite d'avoir protesté contre les édits de mai.

[1] « Rien ne pourra nous détourner de la ferme intention où nous sommes de diminuer les frais des contestations civiles, de simplifier les formes des procédures, et de remédier aux inconvénients inséparables de l'éloignement où sont plusieurs provinces des tribunaux supérieurs; mais aujourd'hui que le rapprochement des États généraux nous offre un moyen d'atteindre à notre but, avec cet accord qui naît de la confiance publique, nous remplissons plus sûrement nos intentions en remettant nos dernières résolutions jusqu'à la tenue des États généraux... Le bien est difficile à faire, nous en acquérons chaque jour la triste expérience, mais nous ne nous lasserons jamais de le vouloir et de le chercher. »

La disgrâce de Lamoignon, venant après celle de Brienne, avait paru marquer l'échec définitif des tentatives autoritaires auxquelles avait eu recours la royauté, et aussitôt des manifestations tumultueuses avaient éclaté dans Paris. Déjà il s'en était produit après la chute de Brienne, mais elles n'avaient pas dépassé les abords de la place Dauphine et du Pont-Neuf. La police avait d'abord laissé faire, puis elle avait mis le guet en mouvement, et une collision sanglante s'en était suivie. Les clercs du Palais et les hommes de désordre qui s'étaient joints à eux étaient par suite encore surexcités, quand la démission du garde des sceaux leur parut une excellente occasion de recommencer à s'agiter. Ils promenèrent donc dans la cité des mannequins représentant Brienne et Lamoignon, et ils les brûlèrent au milieu des cris et des vociférations. La foule se porta ensuite vers les hôtels des deux anciens ministres, afin d'y mettre le feu; elle essaya également d'incendier la maison du commandant du guet, M. Dubois. La force armée fut alors appelée, elle fit usage de ses armes, et il y eut un assez grand nombre de tués et de blessés [1]. Les troubles cessèrent, mais le parlement, à peine réinstallé, commit la faute de mander à sa barre M. Dubois et le lieutenant de police, M. de Crosne, afin qu'ils fournissent des explications sur « les excès, violences et meurtres commis dans la ville de Paris depuis le 26 août », comme si la responsabilité du désordre incombait à la police et comme si la répression avait été abusive. Le tapage recommença aussitôt aux environs du Palais de Justice, et la tranquillité ne se rétablit qu'au bout de quelques jours, grâce à la fermeté de M. de Crosne, qui fit procéder à des arrestations et charger les perturbateurs par la maréchaussée et les gardes françaises. Le parlement finit du reste par prendre un arrêté contre les attroupements. Ces faits impressionnèrent beaucoup la

[1] Voir à ce sujet Besenval, *Mém.*, 350; Grimm, *Corresp. littér.*, XV, 312.

population, et non sans motif, car ils dénotaient de la part des gouvernants une faiblesse d'autant plus dangereuse que les passions étaient exaltées par l'approche des États généraux.

La rentrée du parlement eut lieu le 24 septembre, et l'avocat Séguier en profita pour prononcer un discours plein d'amères critiques contre les édits de mai. Ce magistrat s'occupa aussi des finances ; il dit que la facilité des emprunts et la multiplicité des impôts avaient « creusé un abîme effrayant » ; puis, après avoir comparé Necker à Sully et émis l'espoir qu'il répondrait à l'attente d'un grand peuple, qui « n'a plus désespéré de ses maux du moment que l'administration des finances lui a été rendue », il continua en ces termes : « Il n'a pas craint de dire au roi ce que le roi s'était déjà dit à lui-même : que c'est à la nation à acquitter la dette de la nation ; qu'il s'est engagé à convoquer les États généraux du royaume ; que sa parole est sacrée. Il ne restait plus qu'à en publier la convocation. Le roi en fixe aujourd'hui l'époque. C'était le seul remède à l'état de langueur où la France entière est réduite. Un roi n'est jamais plus grand qu'au milieu de son peuple. » Séguier termina son discours en félicitant la nouvelle administration d'avoir déjà rétabli « la confiance altérée », raffermi « le crédit chancelant », et remplacé « les craintes, les inquiétudes et l'effroi par les transports de la joie universelle ». Le parlement tenait, on le voit, à témoigner hautement sa gratitude au ministre qui l'avait réintégré dans ses fonctions. Une autre occasion se présenta bientôt d'appuyer de nouveau sa politique, et il s'empressa de la saisir.

Dans le tome XV de ses *Annales politiques et littéraires*, Linguet venait de consacrer un article à la discussion des derniers événements, et il y avait soutenu la doctrine du pouvoir absolu. Suivant lui, la maxime que la loi doit être l'expression de la volonté générale librement exprimée, était « le signal de la plus dangereuse anarchie », et elle

tendait « à inspirer la pure démocratie, par conséquent la révolte ». Il alléguait du reste qu'en France « le gouvernement, c'est le roi seul ». Examinant ensuite la valeur des protestations soulevées par l'arrêt du Conseil du 16 août, il posait cette question : « Si les États généraux seuls peuvent ratifier les engagements à venir, de quel œil doivent être regardés les engagements passés, auxquels ils n'ont pas concouru? Les parlements non seulement avouent, mais soutiennent aujourd'hui qu'ils ne peuvent lier la nation... Or, ce qu'ils ne peuvent faire en 1788, l'ont-ils pu à toutes les époques d'emprunts enregistrés ? ». Il en concluait que ces emprunts pouvaient être répudiés, d'autant mieux que « l'art de transmettre d'une génération à l'autre un fardeau fiscal accablant est une invention moderne, particulière au dix-huitième siècle ». Puis il soutenait qu'en France « dans les emprunts royaux, c'est le roi qui s'engage et non pas le royaume », à l'inverse de ce qui se passe en Angleterre, « où c'est le peuple qui dépense, qui emprunte, qui s'engage, et où les créanciers ont une hypothèque sur la nation elle-même ». Il déclarait que « l'anéantissement de la dette publique en France, à chaque génération, serait une opération sage, humaine, légitime ». Il demandait qu'une voix courageuse dît au roi, lors de son avènement au trône : « La justice et la loi vous déclarent quitte de tout engagement pécuniaire contracté avant vous », et il exhortait les États généraux à soulager la nation de la charge « des dissipations passées ». Le volume qui contenait « ces maximes affreuses » fut dénoncé au parlement dans la séance du 27 septembre, et l'avocat général Séguier prononça un énergique réquisitoire : « Cette invitation à une banqueroute nationale, s'écria-t-il, est injurieuse au roi, qui n'adoptera jamais des vues contraires à la foi publique ; elle est injurieuse à la nation, qui, fidèle aux engagements contractés sous la garantie de l'autorité publique, rougirait de donner l'exemple aux étrangers devenus créanciers de

l'État d'une injustice jusqu'à présent inouïe. L'administration des finances elle-même, dirigée par la probité la plus exacte, repousserait avec indignation un système qui, loin de faciliter le rétablissement de l'ordre et de ramener le crédit, doit nécessairement obstruer tous les canaux que la confiance entretient ». La cour prit, conformément à ces conclusions, un arrêt pour ordonner que l'ouvrage fût lacéré et brûlé, et pour en interdire la vente. L'arrêt en question obtint une approbation unanime, car il donnait satisfaction au sentiment d'équité qui anime les masses, en même temps qu'il répondait à l'intérêt des rentiers. Quand ils rédigèrent leurs cahiers quelque temps après, les Français se prononcèrent tous pour la consécration de la dette publique, montrant ainsi à quel point les partisans de la banqueroute les avaient mal jugés.

Le parlement espérait évidemment voir chaque jour grandir sa popularité. Mais, chose remarquable, il la perdit en un instant, et cela pour avoir exprimé un vœu contraire aux idées généralement reçues. En effet, dans son arrêté portant enregistrement de la déclaration du roi qui convoquait les États généraux pour le mois de janvier 1789, il inséra, malgré les éloquentes protestations de Duport, cette restriction : que les États devraient être « convoqués et composés suivant la forme observée en 1614 ». C'était demander qu'ils fussent divisés en trois chambres, délibérant et votant séparément; c'était subordonner par suite l'accomplissement des réformes au bon vouloir de la noblesse et du clergé. Un tel résultat parut inadmissible aux innombrables partisans des États généraux [1], et l'allusion aux formes de 1614 les irrita d'autant plus que l'aban-

[1] « Je me souviens très distinctement d'avoir vu des hommes éclairés et d'intention droite, avant la convocation telle que la fit M. Necker, penser que le tiers doublé en nombre mais attaqué par la suprématie naturelle de la noblesse et du clergé, pourrait à peine encore défendre ses droits les plus justes et obtenir des deux premiers ordres les sacrifices les plus légitimes. » (Morellet, *Mém.*, I, 350.)

don de ces formes semblait déjà chose décidée en principe. Dans les assemblées provinciales, les représentants des trois ordres ne siégeaient-ils pas en effet tous ensemble et ne délibéraient-ils pas en commun ? En outre, le tiers état ne possédait-il pas dans les assemblées provinciales une représentation double de celle de chacun des autres ordres ? Aussi le doublement du tiers et la délibération en commun étaient-ils tenus par tous ceux qui rêvaient réformes et changements pour des points acquis : les écrits qui avaient déjà paru sur la future assemblée nationale en faisaient unanimement la base de leur système, et au mois de juillet, l'assemblée de Vizille en avait proclamé la légitimité. On comprend donc la désillusion et la colère qu'excita le parlement en réclamant l'observation des formes de 1614 [1]. « Il perdit soudain sa popularité. On oublia, non sans ingratitude, que c'était lui qui avait demandé les États généraux et que, malgré des défaillances et des erreurs, il avait été, durant tout le siècle, le bouclier de la France contre le despotisme de l'Église et celui de la royauté [2]. » On se dit au surplus que son rôle était fini, que l'intervention des États généraux allait rendre inutile celle des corps de magistrature. Se voyant abandonnés par le parlement, les nova-

[1] « Le peuple, en un instant, fut instruit de l'atteinte que la restriction du parlement portait à ses droits. L'horreur publique éclata contre ce corps. Le parlement de Paris se vit abandonné des hommes de loi qui avaient fait toute la force et tout le succès de sa résistance : même dans son sein, il s'élevait des défenseurs ardents des principes populaires. Duport avait rallié ses amis et ne cessait de reprocher au parlement une déclaration qui lui faisait perdre le prix des combats dont il était sorti avec tant de gloire. » (Lacretelle, *Hist. de France pendant le XVIIIe siècle*, VI, 277.) — Parmi les brochures que suscita l'arrêté du 25 septembre, il faut citer la *Lettre d'un citoyen de l'ordre du tiers*. L'auteur développe cette thèse, qu'à toutes les époques la composition des Etats généraux a été réglée par le roi, et que Louis XVI est le maître de statuer à son tour comme il l'entendra. Il engage les électeurs du tiers état à ne pas choisir pour représentants des membres du parlement, car ces magistrats possèdent les privilèges de la noblesse, et s'ils demandent une place dans les rangs du tiers, ce sera pour le trahir.

[2] Rocquain, *L'Esprit révolutionnaire avant la Révolution*, 484.

teurs n'espérèrent plus que dans la prochaine assemblée nationale, et l'agitation des esprits fit des progrès si sensibles, que le gouvernement fut en quelque sorte mis en demeure d'agir.

Le moment était solennel, car l'occasion s'offrait à la royauté de rallier à elle les aspirations populaires vers l'égalité et vers une modification libérale de l'état politique et social de la France. Un mouvement irrésistible poussait le pays à la transformation de ses antiques institutions; dès lors la monarchie avait à choisir entre trois partis : prendre la direction de ce mouvement, afin de l'éclairer et de le modérer ; ou au contraire s'efforcer de l'arrêter et de le refouler, au risque d'être emportée par sa violence ; ou bien enfin l'abandonner à ses propres impulsions, assister impassible à son développement et s'en remettre au temps, au hasard des circonstances, pour les résolutions définitives à adopter. Le second de ces partis ne pouvait, à vrai dire, pas même être tenté, car après la chute de Lamoignon et de Brienne, après l'engagement pris et plusieurs fois répété de convoquer les États généraux, après le retour de Necker au pouvoir, il était trop tard pour que Louis XVI accomplit une nouvelle évolution. D'un autre côté, les inconvénients d'une politique purement passive et d'atermoiements sautaient aux yeux, car faute d'être guidé, un peuple qui se prépare à faire une révolution ne peut manquer d'être entraîné au delà de ce qui serait raisonnable, par l'impatience des uns, la résistance des autres et l'inexpérience générale. Si le roi et ses ministres eussent possédé tant soit peu de clairvoyance et de caractère, ils n'auraient donc pas dû hésiter, par conviction ou par résignation, mais en tout cas par intérêt, à devenir les chefs des réformateurs. Or, les réformateurs étant tous d'accord pour que les représentants des trois ordres fussent confondus dans les États généraux, et pour que le vote y eût lieu par tête, la royauté, en prenant l'initiative de cette double solution,

se plaçait par cela même à leur tête et scellait ainsi une alliance entre elle et le tiers état.

La grande préoccupation du gouvernement aurait dû être de savoir sur qui il s'appuierait dans la prochaine assemblée. Serait-ce sur le clergé ? Mais « la religion n'était plus, pour la plupart des individus, qu'une affaire d'habitude, à laquelle on était soumis pour les cas indispensables, mais sans conviction, et quelquefois même en rougissant de s'y soumettre. Le haut clergé, se croyant dispensé des devoirs de son état, en rejetait les pratiques fatigantes sur le clergé de second ordre, et n'estimait sa position que par la considération et la fortune qui y étaient attachées. Plusieurs de ses membres croyaient s'honorer par le mépris de la décence. Le clergé de second ordre ne différait du premier que par l'hypocrisie dont il était obligé de se couvrir pour ne pas se fermer la porte de la fortune et des honneurs, et ne se chargeait qu'avec répugnance des devoirs de l'état ecclésiastique, dont ses supérieurs ne l'investissaient que pour s'en débarrasser. Dans l'ordre tout à fait inférieur du clergé, des fils de paysans, sans première éducation, n'avaient puisé, dans les écoles préparatoires, que des principes d'orgueil à l'égard de leurs frères attachés à la culture des terres ; et en même temps, ils avaient de la propension à se réunir, soit ouvertement, soit par des conseils secrets ou des pratiques sourdes, à la classe des paysans dont ils étaient issus, pour résister à la noblesse ou aux seigneurs, pour lesquels ils étaient obligés journellement d'afficher des égards [1] ». Quant à la noblesse, « elle avait perdu non seulement son ancienne splendeur, mais même jusqu'à son existence, et elle était entièrement décomposée. Il y avait en France à peu près 80,000 familles nobles (ce qui ne paraîtra pas surprenant, puique 4,000 charges civiles donnaient la noblesse ou la transmettaient, et que

[1] Prince de Montbarey, *Mémoires*, III, 153, 154.

le roi accordait journellement des lettres de noblesse, qui avaient été si prodiguées dans la guerre de la Succession, qu'elles se vendaient 2,000 écus tournois). Dans cette nombreuse noblesse, il existait environ 1,000 familles dont l'origine se perdait dans les temps reculés de la monarchie. Parmi celles-ci, on en voyait à peine 200 ou 300 qui avaient échappé à la misère et à l'infortune... N'étant plus convoquée, soit pour le service militaire, soit pour les États des provinces ou pour ceux du royaume, elle avait perdu son ancienne hiérarchie... La plus grande partie des grandes terres titrées étaient devenues l'apanage des financiers, des négociants ou de leurs descendants. Les fiefs, pour la plupart, étaient entre les mains des bourgeois des villes. La noblesse enfin n'était plus distinguée des autres classes des citoyens que par les faveurs arbitraires de la cour, et par des exemptions d'impôts moins utiles pour elle-même qu'onéreuses pour l'État et choquantes pour le peuple. Elle n'avait rien conservé de son ancienne dignité et de sa première considération; il lui restait seulement la haine et la jalousie des plébéiens [1] ».

Ce tableau de la décadence des deux premiers ordres de la nation, que nous empruntons à des hommes qui, par leur naissance, les grandes charges qu'ils ont remplies et leur dévouement à la monarchie ne sauraient être soupçonnés de tendances révolutionnaires, démontre que le roi ne pouvait pas songer à rechercher dans les États généraux l'alliance du clergé et de la noblesse. Il ne lui restait donc qu'à s'assurer celle du tiers état, alliance d'autant plus précieuse que le tiers représentait à la fois le nombre, la fortune, l'instruction et la connaissance des affaires. Comme il se livrait seul au commerce, à la banque et à l'industrie, les progrès de la richesse publique lui avaient profité beaucoup plus qu'à la noblesse; l'accroissement des

[1] Marquis de Bouillé, *Mémoires*, 121, 122.

villes avait également tourné à son avantage[1]. L'exercice des professions libérales, la pratique des sciences, le goût de la littérature, avaient mis en honneur dans la bourgeoisie la culture de l'esprit; enfin, comme la plupart des écrivains qui, au dix-huitième siècle, avaient tant influé sur la marche des idées étaient sortis de son sein, ils avaient inculqué à la nation tout entière la haine des privilèges et la passion de l'égalité. Comment cette passion n'aurait-elle pas existé? « A Paris et dans les grandes villes, la bourgeoisie était supérieure en richesses, en talents et en mérite personnel. Elle avait dans les villes de province la même supériorité sur la noblesse des campagnes; elle sentait cette supériorité; cependant elle était partout humiliée; elle se voyait exclue par les règlements militaires des emplois dans l'armée; elle l'était, en quelque manière, du haut clergé, par le choix des évêques parmi la haute noblesse, et des grands vicaires en général parmi les nobles; elle l'était de plusieurs chapitres de cathédrale. La haute magistrature la rejetait également, et la plupart des cours souveraines n'admettaient que des nobles dans leur compagnie[2]. » La royauté n'avait aucun intérêt à défendre les privilèges des deux premiers ordres, et en aidant les représentants du tiers état à les détruire, elle se serait assuré sa reconnaissance, elle en aurait fait le ferme appui du trône.

Enfin, puisque le gouvernement était décidé à tenter une expérience dont la gravité ne pouvait lui échapper, puisqu'après avoir exercé pendant près de deux siècles un pouvoir absolu il allait le déposer, pour ainsi dire,

[1] La beauté et la prospérité de nos villes frappaient vivement les voyageurs étrangers. Arthur Young parle de leur « splendeur » et de leur « richesse », mais il s'attriste du contraste qu'elles présentaient avec l'état des campagnes. « Il n'y a pas de transition graduelle, écrivait-il le 21 septembre 1788. D'un bond vous passez de la misère à la prodigalité. » (*Voyages en France*, I, 158.)

[2] De Bouillé, *Mémoires*, 123.

entre les mains des députés de la France, c'était une témérité de sa part de ne pas tenir compte de l'état des esprits. Or, « l'opinion presque universelle était que les intérêts du tiers seraient sacrifiés dans une assemblée nationale, si, par son nombre même, il n'était pas en état de s'y défendre; que la réforme des abus ne pouvant se faire, en beaucoup de points importants, qu'aux dépens des privilégiés, et l'influence de leur rang, de leur richesse, devant attirer à leur parti beaucoup de membres du tiers, celui-ci perdrait nécessairement toutes ses causes;... qu'il était ridicule de prétendre que 24 millions d'hommes formant le tiers n'eussent pas autant de représentants dans une assemblée nationale que 100,000 ou 200,000 nobles et prêtres, composant les deux ordres privilégiés; qu'enfin, argument bien plus fort que tous ceux-là, ces 24 millions d'hommes le voulaient: et il était vrai, en effet, qu'on était parvenu à le leur faire vouloir [1] ».

Necker cependant n'osa pas satisfaire au désir du tiers état et de la fraction libérale des deux premiers ordres [2]. Changer le mode suivant lequel avaient délibéré jadis les États généraux, en faire une assemblée unique dont tous les membres auraient le même droit de suffrage, porter ainsi atteinte à l'existence traditionnelle des trois ordres, confondre ensemble leurs représentants comme s'ils étaient indistinctement les députés de la France, tout cela lui parut une innovation extraordinaire, et l'indécision qui lui était habituelle toutes les fois qu'il se trouvait en pré-

[1] Morellet, *Mémoires*, I, 342. — Cet auteur ajoute (p. 345) : « Le peuple croyait difficilement, et les malintentionnés le détournaient de croire, que la noblesse et le clergé renonceraient à leurs anciens abus et se soumettraient à l'impôt comme les autres citoyens; que la noblesse abandonnerait les droits seigneuriaux, la tyrannie des chasses; que le clergé améliorerait le sort des curés à portion congrue, etc. ».

[2] Parmi les nobles et les ecclésiastiques beaucoup trouvaient justes le doublement du tiers et le vote par tête. Ainsi que le dit spirituellement Mme de Staël : « la mode était dans ce sens; c'était le résultat de tout le dix-huitième siècle ». (*Consid. sur la Révol. franç.*, I, 172.)

sence d'une sérieuse difficulté, paralysa immédiatement sa volonté. Enfin, il craignit, en proposant l'abrogation des formes de 1614, de s'exposer au mécontentement de la majorité du clergé et de la noblesse, et d'inquiéter même le roi. « Ce ministre plein d'orgueil, très personnel sans le savoir, croyait s'occuper de la chose publique en s'occupant de lui-même. C'était dans tous les ordres qu'il avait entendu des voix nombreuses célébrer son génie et demander son retour; il aspirait à perpétuer, à rendre universel ce concert de louanges, et son désir le plaçait dans une situation délicate. Necker pensa qu'il éviterait de se compromettre, en faisant consulter une assemblée préparatoire sur les questions relatives à la formation des États généraux, et il eut l'idée singulière de rappeler les Notables, ces mêmes Notables qui n'avaient satisfait ni le roi, ni le peuple, ni même les ordres privilégiés, dont presque tous faisaient partie [1]. » Ce mode de procéder n'offrait qu'un avantage, et encore fort contestable: celui de dispenser momentanément Louis XVI et Necker de se prononcer sur deux points qu'ils trouvaient embarrassants. En revanche, ses inconvénients sautaient aux yeux: il affaiblissait le prestige du gouvernement, en montrant qu'au milieu de circonstances où il aurait eu besoin d'initiative, il n'avait que de l'incertitude; il retardait l'ouverture des États généraux, car avec le temps que prendraient les délibérations des Notables, il devenait impossible de réunir l'assemblée dans le courant de janvier, terme pourtant fixé par la déclaration royale du 23 septembre; il prolongeait le délai pendant lequel dureraient l'agitation et les intrigues causées par la nomination des députés et par la discussion des réformes dont ils auraient à s'occuper; enfin il exposait le roi et ses conseillers à se trouver bientôt dans une véritable impasse. En effet si les Notables, comme

[1] Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, II, 115.

cela était probable, repoussaient le doublement du tiers et et la délibération en commun, accepter leur avis c'était soulever la colère du peuple et exalter les passions à la veille des élections ; s'en écarter, c'était pousser à la résistance les ordres privilégiés en leur faisant craindre que leurs intérêts ne fussent sacrifiés dans les États généraux, et surexciter les exigences du tiers en lui accordant une concession sur laquelle il n'était plus fondé à compter. Necker fut assez aveugle pour ne prévoir aucune de ces conséquences, et il fit signer au roi un arrêt du Conseil, en date du 5 octobre 1788, qui convoqua pour le mois de novembre les Notables, afin « de délibérer uniquement sur la manière la plus régulière et la plus convenable de procéder à la formation des États généraux ».

II

Le préambule de l'arrêt du 5 octobre débutait en ces termes : « Le roi aurait désiré que les formes suivies pour la dernière tenue des États généraux eussent pu servir de modèle en tous les points ; mais Sa Majesté a reconnu que plusieurs se concilieraient difficilement avec l'état présent des choses, et que d'autres avaient excité des réclamations dignes au moins d'un examen attentif ». Suivait un historique destiné à montrer les défectuosités des règles appliquées en 1614, puis le préambule ajoutait : « Le roi veut que les États généraux soient composés d'une manière constitutionnelle et que les anciens usages soient respectés dans tous les règlements applicables au temps présent, et dans toutes les dispositions conformes à la raison et aux vœux légitimes de la plus grande partie de la nation. L'on doit être persuadé que son unique désir est de préparer à l'avance les vœux qui peuvent conduire à cette harmo-

nie, sans laquelle toutes les lumières et toutes les bonnes intentions deviennent inutiles ». De ces phrases, vagues d'ailleurs, on pouvait conclure que le gouvernement du roi désirait que l'importance de la représentation de chaque ordre fût réglée conformément aux vœux du tiers état : n'était-il pas en effet la partie de beaucoup la plus nombreuse de la nation, et, si on ne lui donnait pas sur ce point satisfaction, l'harmonie avait-elle aucune chance de régner dans les États généraux ?

Necker eût été assurément enchanté que l'assemblée des Notables votât en faveur de la double représentation du tiers. Cependant, dans le discours qu'il prononça le 6 novembre, lorsque cette assemblée se réunit pour la première fois, il évita de faire connaître son sentiment et il afficha une neutralité absolue : « Vous n'avez, dit-il aux Notables, besoin d'aucun guide, et c'est vous, Messieurs, qui aiderez les ministres du roi à lui offrir des conseils éclairés ». Puis, quand il leur parla du nombre de représentants à attribuer aux différents ordres, il le fit en ces termes : « Il est vraisemblable qu'en vous occupant de cet objet, vous serez conduits à prendre connaissance de la manière dont les États généraux ont délibéré anciennement, et peut-être encore de la manière dont il vous paraîtrait désirable qu'ils le fissent ; car la fixation du nombre respectif des trois ordres est plus ou moins intéressante, selon les règles observées dans les États généraux. Cette fixation est d'une conséquence majeure lorsque les trois ordres se réunissent pour délibérer en commun ; elle est moins importante lorsqu'ils opèrent séparément et forment constamment une voix distincte ». Comment qualifier un pareil langage dans la bouche d'un ministre qui savait que les États généraux auraient, dans l'intérêt général, à transformer une foule d'institutions vieillies, qui ne pouvait compter pour l'accomplissement des réformes que sur le tiers état, et qui cependant avait l'air de se désintéresser de la question

de savoir comment le tiers serait représenté et voterait dans les États généraux?

L'arrêt de convocation des Notables en date du 5 octobre excita d'ailleurs dans le public de justes défiances. On alla jusqu'à prétendre qu'il avait pour but de rendre inutile la réunion d'une assemblée nationale, et « l'engouement général qui s'était manifesté à l'avènement de M. Necker s'affaiblit [1] ». Les fonds publics baissèrent, et on se demanda si, en dépit de son ingéniosité, le contrôleur général parviendrait à faire face aux paiements de l'État. Il avait en effet à lutter contre des embarras sans cesse renaissants. Les impôts rentraient mal, car les populations, sentant la main de l'administration moins pesante, avaient pris depuis plusieurs mois l'habitude de ne plus acquitter leurs cotes de contributions. Aussi Necker se tourna-t-il encore une fois vers la Caisse d'escompte, et invita-t-il ses administrateurs à lui faire une seconde avance de 15 millions; c'était la même somme, on s'en souvient, qu'il leur avait empruntée six semaines plus tôt. Ayant déjà cédé à ses sollicitations, les administrateurs de la Caisse ne purent pas repousser sa demande, car il leur prouva que si le Trésor royal n'était pas secouru, il en serait réduit à faillir à ses engagements, ce qui amènerait une crise redoutable pour les affaires et ruineuse pour la Caisse elle-même. En vertu d'une délibération du 16 octobre 1788, qui invoque la nécessité de seconder les efforts du ministre des finances et d'aider le gouvernement à atteindre l'époque de la réunion des États généraux, délibération que le roi revêtit de son approbation, ils consentirent donc à prêter à l'État 15 millions, et à lui verser cette somme en trois termes, aux mois d'octobre, novembre et décembre [2]. Mais ce secours ne suffisait pas; aussi Necker entra en négociation avec la compagnie des

[1] *Corresp. secrète*, II, 297.
[2] *Rapport du duc du Châtelet* à l'Assemblée constituante, 4 décembre 1789.

notaires de Paris, et il en obtint le 13 octobre un prêt de 7 millions, remboursable en trente-sept ans. Il se fit également prêter quelques centaines de mille livres par les secrétaires du roi, puis, au mois de décembre, 3,600,000 livres par les administrateurs de la Loterie royale, et il s'empressa de réaliser, grâce à l'intermédiaire de la Caisse d'escompte, les billets que ces derniers lui remirent. En même temps il acheta des piastres en Espagne, se hâta de les faire monnayer et tâcha ainsi de diminuer la rareté du numéraire dont se plaignaient le commerce et la banque. Cette rareté des espèces métalliques tenait à l'inquiétude générale; l'argent se cachait, parce que la crainte de la banqueroute hantait une foule d'esprits, toutes les valeurs de Bourse inscrivaient des cours très bas, et l'emprunt de 120 millions émis par Brienne en novembre 1787 perdait 25 pour 100.

Le grand mérite de Necker est de ne s'être pas découragé au milieu de circonstances aussi critiques. Il donna des instructions pour accélérer autant que possible le recouvrement de l'impôt et les autres rentrées au profit du Trésor; il retarda certains paiements, il se fit accorder des délais par des créanciers auxquels il promit des suppléments d'intérêts, il alla jusqu'à verser de ses propres deniers deux millions dans les caisses de l'État; bref, il géra la fortune publique avec le même dévouement et la même activité que s'il s'était agi de la sienne. Aussi a-t-on pu dire : « Il n'est aucun temps où il ait montré autant de courage, d'adresse, de sagacité, de talent ; ses industrieuses et justes combinaisons et le succès qu'elles ont obtenu tiennent du prodige [1] ». Les efforts de Necker ne tardèrent pas du reste à recevoir leur récompense; peu à peu le discrédit diminua et on ne craignit plus que les rentes et les autres dettes de l'État restassent impayées. Les parti-

[1] De Montyon, *Particularités sur les ministres des finances*. 312.

sans du contrôleur général lui rendirent le service de vanter le mérite de ses opérations, et il se servit d'eux pour rassurer l'opinion publique. « Les amis de M. Necker, lit-on dans la *Correspondance secrète*, répandent que les fonds sont faits au Trésor royal pour le reste de l'année, et que les mesures sont prises pour l'acquittement exact de tous les engagements jusqu'à l'ouverture des États généraux... Ils répandent le bruit qu'il donnera incessamment une connaissance exacte du déficit, et prouvera qu'il est bien moins considérable qu'on ne l'a avancé, en proposant des moyens de remplir ce vide sans de trop grands sacrifices [1]. » Les Français admirèrent qu'il fût parvenu, sans émettre d'emprunt et sans créer d'impôt, à assurer le fonctionnement des services publics, et ils se réjouirent d'être pour le moment à l'abri de toute catastrophe financière.

En politique, Necker se montra au contraire pusillanime et inconséquent. Une fois que les Notables eurent commencé à délibérer, il les abandonna à leurs propres inspirations. Il ne voulut agir sur leur esprit qu'indirectement, et il espéra d'abord les influencer par le succès qu'obtint une adresse des États du Dauphiné. En vertu d'un arrêt du Conseil en date du 22 octobre 1788, cette province avait obtenu le rétablissement de ses anciens États, mais avec une composition très différente de celle qui avait existé autrefois. Des députés des trois ordres s'étaient, au mois de septembre, assemblés dans la petite ville de Romans, ils avaient siégé en commun, et, persévérant dans les résolutions prises à Vizille au mois de juillet, ils avaient demandé que dans les États du Dauphiné la noblesse comptât une représentation double de celle du clergé et que le tiers état en eût une égale à celle des deux premiers ordres [2]. L'arrêt du 22 octobre avait ratifié ce vœu, et les

[1] Lettres des 24 octobre et 5 novembre 1788, II, 298, 301.

[2] Ils avaient en outre arrêté « que toutes les places dans les États de la province seraient électives ;... que les impôts directs et indirects.

membres des États ayant manifesté le désir de se réunir au commencement du mois de novembre, cette autorisation leur fut accordée. Necker pensait bien qu'ils demanderaient que l'on étendît à tout le royaume la solution qu'ils avaient fait prévaloir relativement à leur province. En effet, ils adressèrent au roi, le 8 novembre 1788, au sujet du doublement du tiers, une lettre dont la rédaction fut confiée à Mounier, et cette lettre, après avoir montré que le système suivi en 1614 n'avait pas toujours été pratiqué, se terminait en ces termes : « S'il pouvait encore être imité, craignons que les États généraux ne puissent rien faire pour la félicité du royaume et la gloire du trône, et que l'Europe n'apprenne avec surprise que les Français ne savent ni supporter la servitude ni mériter la liberté ». Mounier posait donc la question avec une clarté parfaite : afin que les États généraux pussent accomplir les réformes désirées par la grande masse du pays, il fallait que le troisième ordre n'y fût pas écrasé par la supériorité numérique des deux premiers. Aussi l'adresse du 8 novembre, répandue immédiatement dans toute la France, y fut-elle lue comme une démonstration irréfutable des droits de la nation ; elle produisit un effet d'autant plus considérable, que l'attention publique accueillait alors avec une déférence spéciale les leçons et les exemples du Dauphiné, cette province où depuis cinq mois le clergé s'unissait à la noblesse pour soutenir la cause du tiers état. Dans un grand nombre de localités, la bourgeoisie tint des assemblées dans lesquelles on acclama le doublement du tiers, la délibération en commun et le vote par tête ; des pétitions où l'on faisait appel à l'équité du roi et de Necker contre la prédominance des privilégiés se couvrirent de signatures ;

es extensions et prorogations d'impôts, ainsi que les emprunts pour l'utilité générale, ne pourraient être établis dans le Dauphiné que lorsque les représentants de la province en auraient délibéré dans les États généraux du royaume ».

à Nantes, à Rouen, à Toulouse, à Rennes, à Bordeaux, à Montpellier, etc., les corps municipaux, les collèges d'avocats, divers communautés de marchands prirent des délibérations dans le même sens. La noblesse de la Franche-Comté, celle de la Bourgogne [1] et celle de la Bretagne protestèrent, il est vrai, contre les changements qui pourraient être apportés à l'ancienne composition des États généraux, mais l'agitation n'en devint que plus vive dans ces trois provinces: le tiers état se réunit spontanément dans les moindres villes et il combattit les prétentions des ordres privilégiés.

Tous ces faits auraient pu et même dû agir sur l'esprit des Notables. Necker y comptait, mais il fut obligé de reconnaître que les uns les voyaient avec indifférence, les autres avec crainte. Afin de leur faire comprendre ses désirs, il s'opposa pourtant à une motion développée par le prince de Conti dans une réunion tenue sous la présidence de Monsieur. La motion du prince tendait à ce qu'il fût représenté au roi « combien il est important pour la stabilité de son trône, pour les lois et le bon ordre, que tous les nouveaux systèmes soient proscrits à jamais, et que la constitution et les formes anciennes soient maintenues dans leur intégrité ». Necker conseilla à Louis XVI de ne pas permettre que les bureaux en délibérassent, et le roi renvoya à son auteur la pièce qui lui avait été transmise par Monsieur. Mais les Notables ne virent dans cet incident qu'une preuve de l'empire que le ministre des finances exerçait sur son souverain, et ils en furent blessés. Necker songea alors à se servir du parlement pour leur indiquer la voie où il aurait voulu qu'ils entrassent. Depuis que les parlementaires avaient perdu leur ancienne popularité, ils en étaient

[1] Dans sa protestation, la noblesse de Bourgogne constate que « la renonciation la plus formelle à toute distinction pécuniaire » lui a paru digne « de sa franchise et de sa justice », mais elle affirme « que les trois ordres ont des droits égaux aux assemblées particulières et générales de la nation ».

attristés. Plusieurs, au nombre desquels il faut citer d'Eprémesnil, cherchaient une occasion de la reconquérir. Le contrôleur général fit en conséquence parler à ce fougueux magistrat par un de ses amis, qui lui représenta qu'en se prononçant pour le doublement du tiers le parlement calmerait les esprits, éviterait au gouvernement de consacrer la délibération par tête, et regagnerait en même temps la faveur publique [1]. D'Eprémesnil fut de suite convaincu, il trouva en Duport un allié tout prêt à presser ses collègues de revenir sur l'arrêté du 25 septembre, et le 5 décembre les chambres réunies en assemblée générale adoptèrent, à la majorité de 45 voix contre 39, un arrêté tout différent, de leur décision antérieure. Elles y expliquent que dans celle-ci elles ont simplement entendu approuver les règles suivies en 1614 pour la convocation et la composition des États généraux, mais « qu'à l'égard du nombre, celui des députés respectifs n'étant déterminé par aucune loi ni par aucun usage constant pour chaque ordre, il n'a été ni dans le pouvoir ni dans les intentions de la cour d'y suppléer; et que la cour ne pouvait sur cet objet que s'en rapporter à la sagesse du roi sur les mesures nécessaires à prendre pour parvenir aux modifications que la raison, la liberté, la justice et le vœu général peuvent indiquer ». L'arrêté du 5 décembre trace en outre au roi un programme financier qui consistait dans les points suivants: « le retour périodique des États généraux; leur droit d'hypothéquer aux créanciers de l'État des impôts déterminés; leur obligation envers les peuples de n'accorder aucun autre subside, qui ne soit défini pour la somme et pour le temps; leur droit de fixer et d'assigner librement, sur les demandes du seigneur roi, les fonds de chaque département; la résolution dudit seigneur roi de consentir d'abord la suppression de tous impôts distinctifs des ordres, ensuite leur rem-

[1] Sallier, *Annales françaises*, 225 et suiv.

placement par des subsides communs aux trois ordres également répartis ».

Toutes ces réformes, qui furent un peu plus tard l'œuvre de l'Assemblée constituante, auraient pu être immédiatement réalisées par Louis XVI, tant elles étaient l'objet des vœux ardents de la généralité des Français: pour cela il aurait suffi que Necker montrât au roi l'intérêt qu'avait la royauté à en prendre l'initiative. Mais le ministre estimait « que le moment était passé où le monarque aurait pu se rendre à lui seul le législateur de son pays [1] ». Il attendit donc l'impression qu'allaient produire sur le roi, sur le public et sur Notables les observations du parlement. Or, cette impression ne répondit pas à son espoir. Quand il reçut la députation chargée de lui présenter l'arrêté du 5 décembre, Louis XVI se contenta de lui dire : « Je n'ai rien à répondre à mon parlement sur ses supplications ». De son côté le public releva avec amertume la palinodie des magistrats, il leur reprocha de « vouloir se placer entre le roi et les États généraux », il les accusa d'avoir « des prétentions à ce même despotisme contre lequel ils avaient péroré », et il plaignit « le sort d'une nation qui verrait la souveraineté déposée entre les mains des magistrats [2] ». Quant aux Notables, ils s'indignèrent de ce que le parlement eût voulu leur donner une leçon de libéralisme, et ils persévérèrent dans leurs résolutions.

Les bureaux furent unanimes, comme chacun le sait, à repousser le vote par tête, et un seul, celui de Monsieur, admit, par 13 voix contre 12, le doublement du tiers. Les motifs qui déterminèrent la majorité des membres de ce bureau sont précieux à recueillir, car le tiers état tout

[1] Necker, *Hist. de la Rev. franç.*, I, 174.
[2] *Corresp. secrèt.*, II, 312. — Dans un *Commentaire de l'arrêté du parlement de Paris du 5 décembre 1788*, Rabaut-Saint-Étienne mit le public en garde contre le revirement d'attitude des magistrats. Il leur reprocha d'être les défenseurs des privilèges et de ne viser qu'à rendre inutile la réunion des États généraux.

entier les trouva décisifs et il ne s'expliqua le refus des Notables de s'y associer, que par leur secret désir d'amener l'échec de la future assemblée nationale. « Il est essentiel d'observer, porte l'avis du premier bureau, que l'infériorité ou la supériorité du nombre dans les représentants de chaque ordre seront des nuances à peu près indifférentes toutes les fois que les États opineront par ordre ; mais qu'il n'en est pas de même s'ils jugent quelquefois à propos d'opiner par tête. Personne sans doute ne contestera aux États le droit de régler leur police intérieure, l'autorité de déterminer la manière dont les suffrages seront donnés et recueillis. Il ne faut donc pas, en préparant l'organisation des États, créer d'avance des obstacles insurmontables à l'exercice libre de cette précieuse autorité. Les États peuvent craindre que la puissance et la facilité de *veto* attribuée à chaque ordre ne les condamne dans des occasions importantes à l'inaction la plus nuisible au bien du royaume ; il faut donc qu'il y ait des moyens possibles de prévenir cette inaction et par conséquent d'obtenir des résultats. Les États peuvent donc et doivent désirer opiner quelquefois par tête ; or l'égalité numérique dans les représentants de chaque ordre deviendrait dans ce cas, surtout quand il sera question d'impôts, une injustice manifeste... Il arrivera, surtout en matière d'impôts, qu'un intérêt commun associera les deux premiers ordres et les opposera à l'intérêt du troisième. Alors, malgré la distinction constitutionnelle des trois ordres, il n'y aura que deux intérêts, celui des privilégiés, et celui des non-privilégiés ; alors, si l'égalité numérique des représentants de chaque ordre a lieu, il existera une lutte inégale et par conséquent injuste, celle de deux contre un ». Il était difficile, on en conviendra, de raisonner avec une logique plus pressante et plus persuasive.

En ce qui concerne la grosse question du doublement du tiers, le résultat de l'assemblée des Notables aurait vrai-

semblablement été bien différent, si Necker leur eût déclaré que, d'après lui, les deux premiers ordres ne devaient avoir qu'une représentation égale à celle du troisième. « Je doute, a-t-il écrit lui-même [1], que la majorité des Notables eût été contraire au vœu du tiers état, si le gouvernement avait cherché à travailler leur opinion ; mais le roi voulut qu'on s'en abstînt. Il me le témoigna du moins, et je fais connaître ici le motif de la réserve que j'observai constamment avec les Notables, réserve dont les uns me faisaient un tort et les autres un mérite. J'ajouterai seulement que la recommandation du roi ne me parut pas contraire à ses intérêts. On se donnait le temps de voir le cours de l'opinion publique, et le Conseil, laissant agir les Notables sans s'associer à leurs délibérations, ménageait au roi l'occasion de faire un peu plus qu'eux en faveur du tiers état, et d'acquérir un titre plus formel à la reconnaissance de la plus grande partie de la nation. » Ainsi livrés à eux-mêmes, d'autant plus désireux de préserver leur suprématie sociale qu'ils la sentaient plus sérieusement menacée, effrayés aussi, il ne faut pas l'oublier, par la hardiesse « des nouveaux systèmes [2] » développés dans une foule d'écrits dont le ton était souvent violent, ils demandèrent en définitive le maintien des formes anciennement suivies lors de la convocation des États généraux, et ils se séparèrent, le 12 décembre 1788, inquiets de l'avenir et nullement persuadés que le gouvernement ratifierait leurs décisions, tant ils les savaient contraires au vœu général.

[1] Necker. *Hist. de la Révol. franç.*, I, 115. — Le 7 décembre 1788, le baron de Staël mandait à Gustave III : « M. Necker montre une grande impartialité, et quoiqu'on ait cru par son discours aux Notables qu'il accorderait plus de députés au tiers état, personne n'est encore certain de son avis, et il a rigoureusement suivi ce principe des grands administrateurs, de ne pas se laisser trop rapidement entraîner ». (De Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 93.) Donc, cinq jours avant la dissolution de l'Assemblée, le gendre du ministre des finances ignorait lui-même ses intentions !

[2] Expression employée par le prince de Conti dans une motion qu'il fit le 28 novembre devant un comité présidé par Monsieur.

Leur seule concession à l'opinion dominante fut de renoncer solennellement à leurs privilèges pécuniaires et à toute exemption en matière d'impôts. Mais cette renonciation, ils l'avaient déjà faite dans leur session de 1787, et en pratique elle était restée vaine. La noblesse et le clergé n'en ayant pas moins continué d'être des corps privilégiés, on considéra que leur abandon du droit de ne pas payer l'impôt serait cette fois encore une simple manifestation non suivie d'effet, et on ne crut pas à leur sincérité. Avec un grand bon sens, on ne leur demandait qu'une chose : de se prêter à ce que les États généraux, par leur composition et leur mode de délibérer, pussent opérer les réformes jugées nécessaires. Ils s'y étaient refusés, et cela suffit pour qu'ils parussent les ennemis de la nation. Aussi un chroniqueur du temps notait-il, au lendemain de leur départ [1] : « Le public s'épuise en sarcasmes sur les Notables, et le mécontentement est général à leur égard ».

S'ils s'étaient prononcés contre les désirs du tiers état, ce n'est pas faute que les exhortations les plus pressantes leur eussent été adressées. En effet, « vers la fin de 1788, la publication des brochures prit des proportions telles qu'elle est restée le fait caractéristique de cette époque... On raconte qu'un amateur en réunit 2,500 rien que dans les derniers mois de 1788, et qu'il renonça à continuer une collection qu'il désespérait d'avoir complète. Si riche que soit aujourd'hui la Bibliothèque nationale, son immense catalogue ne saurait donner qu'une idée imparfaite du prurit de publications qui s'empara alors de la France. Nous avons aujourd'hui des journaux qui nous dispensent des brochures. A la veille de 1789, nos pères n'avaient à leur disposition que des journaux privilégiés, absolument soumis à la dépendance du gouvernement. C'est pour cela qu'ils ont été contraints de se rejeter sur les brochures, et

[1] *Corresp. secrète*, II, 312.

Dieu sait qu'ils usèrent largement de la compensation. La crise éclate partout à la fois. Elle s'étend jusqu'aux parties les plus reculées du royaume [1]. » Bien entendu, notre intention n'est pas pas de présenter une analyse même succinte de ces innombrables écrits : cette entreprise serait fastidieuse, car, inspirés par les mêmes sentiments, ils se répètent presque tous. Pour connaître les conseils qu'ils donnaient aux Notables, il suffit de nous reporter à quelques-uns de ceux qui furent alors le plus remarqués.

Les *Très humbles supplications aux Notables patriotes* leur tenaient le langage suivant : « Dans votre auguste assemblée, les gentilshommes sont représentés, les évêques le sont, les magistrats le sont, les maires s'unissent ou par leur naissance ou par leurs privilèges à la noblesse ; mais le tiers, où est-il ? Pas un homme n'est fondé de ses pouvoirs, pas une voix ne lui appartient. Ce tiers est pourtant composé de plus de 22 millions d'hommes : ne daignerez-vous pas le protéger, stipuler ses intérêts ?... L'opinion est trop forte pour que l'on puisse procéder par ordre et non par voix. On prétend que la première forme n'est pas contraire à l'équité, parce qu'il faut l'unanimité pour établir l'impôt. Mais cette unanimité même n'est pas sans danger, car si un ordre refusait, il n'y aurait donc jamais de décision, et ce danger n'existe plus lorsqu'on compte les voix. Ensuite n'y a-t-il que l'impôt pour le tiers ? La nature de cet impôt, le mode de la perception, les lois, les réformes, les privilèges, les abus, la tenue des États généraux suivants : à quel objet le tiers est-il étranger ? Sur lequel peut-il rester sans suffrage ? » L'objet de cette brochure était, on le voit, d'obtenir le vote par tête. Tel était également le but que se proposait d'atteindre une brochure publiée sous le titre de *Qu'est-ce que la noblesse, et que sont ses privilèges ?* Elle expliquait que la noblesse avait pour

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, II, 248, 254.

origine la conquête, et que ses privilèges dérivaient du régime féodal, des anoblissements et de l'injuste ascendant pris par les deux premiers ordres dans les États généraux, afin de rejeter sur le tiers le fardeau des impôts. Elle racontait que jadis les Gaulois et les Francs avaient tous été égaux, et elle engageait les Notables à supprimer « ces distinctions injurieuses qu'une politique erronée laisse subsister entre les habitants d'un même pays, les citoyens d'une même ville ». La nation est une, disait-elle, de même sa représentation doit être une.

Un autre écrit intitulé *Note essentielle à l'usage de MM. les Notables,* réclamait une représentation plus nombreuse au profit de la classe roturière : « Le tiers état, supporte tous les travaux utiles, ceux de l'agriculture, des arts et métiers et de l'industrie ; il fait tout ce qu'il y a d'essentiellement utile à la société. Il compose aussi les armées qui sont la force de la nation. Que seraient en effet les officiers sans les soldats ? On doit donc tout au tiers état. Il n'est exempt d'aucun impôt, il compose la nation presque tout entière. Il doit donc avoir une grande prépondérance dans l'assemblée de ses représentants, par le nombre des fondés de ses pouvoirs... Tout ce que peuvent demander les deux ordres privilégiés qui ont opprimé jusqu'à présent la nation, c'est d'être admis dans l'assemblée en raison de leur nombre, et non en raison des prérogatives et de l'autorité qu'ils ont usurpée... Le clergé jouit d'environ un cinquième du sol productif du royaume ; il jouit, car ce sol ne lui appartient pas, il est à la nation comme tous les autres objets des fondations. La noblesse a un tiers de ce sol en propriété patrimoniale. Le tiers état a le reste, c'est-à-dire les deux tiers, en y comprenant le cinquième dont jouit le clergé et qui appartient à la nation, à la condition de pourvoir décemment et d'une manière convenable à la dépense du culte... C'est donc accorder, plus qu'il n'est dû aux deux ordres privilégiés, que de

reconnaître au clergé le droit d'avoir un dixième des représentants dans l'assemblée, et à la noblesse un sixième : le reste sera au tiers état [1]. » L'auteur de la *Note essentielle* recommandait en outre, à titre de moyens propres à rétablir l'équilibre des finances, l'anéantissement du système féodal sauf indemnité aux possesseurs de fiefs, la suppression des bénéfices ecclésiastiques, la confiscation des biens du clergé, l'abolition de la gabelle, des aides, des traites et autres droits indirects, et leur remplacement par un impôt unique sur le produit des terres.

Enfin une dernière classe de brochures opposait les vices de l'ancienne administration aux mérites que présenterait celle des États généraux. « Les contrôleurs généraux, lit-on dans un appel *A la Nation française*, n'ont su que faire des emprunts, créer des charges onéreuses aux peuples, anticiper sur les produits des années suivantes, vendre les revenus de l'État à des traitants, faire des marchés ruineux, engager à vil prix les domaines de la couronne, établir des privilèges exclusifs, hausser le prix des monnaies, créer des billets d'États, augmenter secrètement les tailles de concert avec les intendants, faire enfin des banqueroutes partielles, en diminuant les pensions, en réduisant les rentes, et en suspendant les paiements. » Mais rien de tout cela ne se verra plus avec des États généraux convoqués annuellement, auxquels le ministre des finances devra rendre un compte exact de sa gestion et qui statueront non seulement sur les lois fiscales, mais sur toutes les autres. Quant à ces États généraux, il faut les diviser en deux Chambres, l'une comprenant 100 députés du clergé et 200 de la noblesse, l'autre 500 députés du tiers état.

[1] Une autre brochure, qui porte le titre de : *Protestation contre la forme des États généraux de 1614*, engageait le roi à décider que dans la prochaine assemblée le tiers état compterait les deux tiers des membres, par le motif que « c'est l'ordre le plus nombreux, qui couvre à lui seul la surface d'un grand empire de 23 à 24 millions d'hommes, qui soutient, qui nourrit, qui alimente tout, et qui néanmoins est le plus asservi, le plus malheureux et le plus respectable ».

Parmi les brochures qui parurent pendant la session des Notables, il convient encore d'en signaler une intitulée : *Réflexions sur les pouvoirs et instructions à donner par les provinces à leurs députés aux États généraux*, par quatre magistrats du parlement de Paris. Les auteurs commencent par une profession de foi royaliste, ce qui ne les empêche pas d'inviter les ordres privilégiés à abandonner leurs privilèges, et d'avertir les futurs représentants de la France que « l'autorité ministérielle s'est toujours empressée de dissoudre des assemblées aussi funestes au pouvoir arbitraire que salutaires pour la nation ». Aussi leur conseillent-ils, « si, à l'ouverture des États généraux, le gouvernement commence par former des demandes d'argent soit par emprunt, soit par impôt, de lui refuser tout secours pécuniaire, à quelque titre que ce soit, avant que les droits de la nation soient reconnus et constatés ». Forts de ce qu'en demandant des ressources à la nation, la royauté se plaçait sous la dépendance de celle-ci, ils tiennent ce raisonnement : « Si nous savons profiter des avantages de notre situation, nous devrons bientôt au désordre de nos finances une liberté que tous les peuples ont payée par le sang, et par des siècles entiers de troubles et d'anarchie ». Quant aux droits qu'il s'agissait d'obtenir, ils les énumèrent comme suit : le pouvoir législatif en entier, soit en matière d'impôts, soit en matière d'emprunts, soit en toute autre matière ; la liberté individuelle des citoyens ; le droit pour ceux-ci de n'être jugés que conformément aux lois et par les juges déterminés par la loi ; le droit pour la nation de répartir et de percevoir les impôts ; la responsabilité ministérielle, car « c'est aux ministres qui trompent le souverain, qui surprennent sa religion, à répondre à la nation des malheurs dont souvent ils sont l'unique cause, ou que leur résistance à des ordres iniques aurait empêchés » ; enfin, la périodicité des États généraux. En terminant, les auteurs recommandent aux

députés de prendre une connaissance exacte du déficit et de la situation des finances, de sanctionner la dette nationale, de fixer la dépense de chaque ministère et de ne consentir des subsides que jusqu'à la tenue des États généraux suivants. Ce programme fut exécuté, parce qu'il répondait à l'opinion dominante, et la hardiesse avec laquelle il était tracé est un indice des empiétements que l'on attendait de la prochaine assemblée, au détriment de l'autorité royale.

Les Notables n'ayant tenu, comme nous l'avons dit, aucun compte des observations qui leur avaient été présentées, et s'étant prononcés contre le doublement du tiers et la délibération en commun, les publicistes changèrent de tactique. Les uns protestèrent. « Il est temps, Sire, porte une *Requête du tiers état au roi*, de réduire à leur juste valeur ces allégations de vaines formes qui éternisent les vices du gouvernement. Où la raison parle, l'usage doit se taire. » Les deux premiers ordres ont des intérêts communs, mais ils ne forment que l'infime minorité de la nation ; le troisième ordre, c'est la nation elle-même ; sa fidélité au roi n'est pas moindre que celle des nobles et des prêtres ; il a droit aux cinq huitièmes dans la représentation aux États généraux, et il faut lui accorder la délibération en commun. — Des *Observations sur l'assemblée des États généraux* conseillèrent à Louis XVI de ne pas suivre l'avis des Notables, ces hommes qui n'avaient eu « pour guides que les préjugés et les usages reçus ». Qui ne voit « que, lorsque la nation est assemblée, elle doit être une ; que tous les membres qui la composent ne doivent former qu'un seul et même corps ; que la diviser en trois ordres (dont les prétentions et les intérêts sont contradictoires), c'est la détruire et mettre les ordres séparés dans un état de guerre qui empêchera les rapprochements et la concorde ». Il suit de là que chaque généralité devra nommer, sans distinction d'ordre, des représentants de la

grande propriété, de la petite propriété, des professions judiciaires, du commerce et de la banque, de l'industrie et des métiers.

D'autres écrivains prirent le parti de s'adresser, non à Louis XVI, mais aux Français eux-mêmes. Le *Mémoire sur les États généraux*, que publia le comte d'Entraigues, doit être cité en première ligne, à raison du succès prodigieux qu'il obtint. Cet ouvrage est animé d'un grand souffle démocratique, et reflète en même temps un sincère dévouement à la royauté. Il ne cache pas toutefois les fautes que les rois ont commises, leur reproche d'avoir peu à peu usurpé le pouvoir absolu, et s'indigne de ce que l'avocat Loysel ait eu « la bassesse » d'établir pour la première fois, au seizième siècle, « la maxime empoisonnée : Si veut le roi, si veut la loi ». Il stigmatise « le despotisme, qui égare les peuples en les avilissant et qui produit le même effet sur les rois ». Puis, il ne craint pas de dire : « Le tiers état est le peuple, et le peuple est la base de l'État ; il est l'État lui-même. Les trois ordres ne sont que des divisions politiques, tandis que le peuple est tout par la loi immuable de la nature, qui veut que tout lui soit subordonné et que son salut soit la première loi de l'État. C'est dans le peuple que réside la toute-puissance nationale ; c'est par lui seul que tout l'État existe et pour lui seul qu'il doit exister. Il faut donc que le nombre de ses députés égale au moins celui des deux autres ordres réunis, afin que l'intérêt public prédomine toujours dans une assemblée qui cesserait d'être nationale, si jamais l'intérêt de quelque ordre que ce soit infirmait ou annulait la volonté du peuple ». Examinant la tâche que les États généraux auront à accomplir, d'Entraigues considère qu'ils auront à voter de nouveaux subsides et à étendre l'impôt à toutes les propriétés, à transformer la dette du roi en dette nationale, à donner une existence légale aux contributions existantes et à parer au déficit. « Les moyens de

satisfaire aux engagements des princes, sans épuiser la nation, se présenteront en foule. Tout est possible à une nation libre qui agit sur elle-même. » Toutefois, la patience sera nécessaire, car « ce serait s'abuser d'un espoir décevant et se nourrir de dangereuses illusions, que d'attendre de nos États généraux qu'ils remédieront à tous nos maux. Il serait peu digne de leur sagesse d'y prétendre ».

L'Essai sur les privilèges de Sieyès parut en même temps que l'ouvrage précédent, et, comme lui, il compta de nombreux lecteurs. « Tous les privilèges sont, par la nature des choses, injustes, odieux et contradictoires à la fin suprême de toute société politique... Les privilégiés en viennent à se regarder comme une autre espèce d'hommes... Avec un peu plus de lumières, le gouvernement verrait qu'il ne faut dans une société que des citoyens vivant et agissant sous la protection de la loi, et une autorité tutélaire chargée de veiller et de protéger... S'il est une classe qui prétende se soustraire à la loi générale, on voit bien qu'elle ne se contente pas d'être inutile et qu'il faut nécessairement qu'elle soit à charge aux autres. » Ces divers aphorismes étaient bien faits pour plaire à la masse des contribuables, car ils avaient la haine des privilèges.

Il faut aussi citer le *Mémoire pour le peuple français*, de Cerutti. « L'affreuse banqueroute ne cesse de menacer l'honneur et la fortune de la France. » L'auteur en tire cette conclusion, que les nobles et les ecclésiastiques doivent supporter leur part d'impôt. Pourquoi ont-ils été jusqu'ici exemptés? « Ils ont versé leur sang pour défendre l'État; mais le peuple a-t-il été avare du sien?... Quel est l'intérêt du tiers état? Le bien de la nation. Le peuple est le seul corps qui ne vive pas d'abus et qui en meure quelquefois. Voilà toute la cause populaire renfermée en un seul principe. » Jusqu'ici le tiers a seul subvenu aux besoins du Trésor, mais cette injustice lèse le droit du tiers état, « le

droit du grand nombre sur le petit nombre, puisque cet ordre est aux deux autres comme cent mille est à un; le droit des travaux féconds sur les propriétés stériles ». L'égalité de contribution choque des prétentions dont il n'y a pas lieu de tenir compte, car « les prétentions de la noblesse émanent du trône; celles du tiers état émanent de la nature : la charrue existait avant le blason, la houlette avant la crosse, le commerçant avant le trésorier, le simple fermier avant le fermier général, les non-privilégiés avant tous ceux qui le sont devenus par la faveur des rois ». Puis, montrant à la royauté qu'à raison de la rivalité entre les ordres, elle était obligée de s'appuyer soit sur les deux premiers, soit sur le troisième, Cerutti disait : « Il faut avoir le tiers état pour allié, si vous ne voulez pas l'avoir tôt ou tard pour adversaire... Vous craignez qu'agrandi tout à coup il ne s'étende comme un torrent : arrêter un torrent est impossible, il vaut mieux lui tracer un lit qui le contienne et le pacifie; s'il y a du péril à trop encourager le peuple, il y a de l'imprudence à trop le décourager et de la folie à l'irriter à l'excès ». Cerutti engage du reste le tiers à ne pas bouleverser l'État, il déclare que « la France ne saurait pas plus devenir une république que Genève ou Zurich une monarchie », et il ajoute : « un peuple démocrate est un tyran que l'on trompe et un esclave que l'on flatte ».

Enfin nous devons mentionner deux brochures de Target, le célèbre avocat, qui se distinguent par la netteté et la vigueur de leur argumentation. La première, intitulée *Les États généraux convoqués par Louis XVI*, s'exprime ainsi : « Français, soyez unis; point de primauté, point de droits particuliers, point d'intérêts à part, soit de vanité, soit d'orgueil, soit d'argent; soyez Français, ne soyez que Français, ne pensez qu'à la France, et assurez-vous que vous reprendrez dans le trésor du bonheur général plus de vraie et solide félicité que vous n'aurez sacrifié de chimères

par l'oubli de vos privilèges ». Après une éloquente démonstration de l'injustice des privilèges, la conclusion était la suivante : « Il faut avouer que le troisième ordre est la nation presque entière; c'est un million d'hommes dans le clergé et la noblesse, c'est plus de vingt millions dans le tiers état... Mon opinion particulière est donc que la représentation la plus juste, la plus utile et la plus proportionnelle serait celle qui, sur cinq députés, en aurait un du clergé, un de la noblesse et trois du tiers état ». Dans une *Suite de l'écrit intitulé : Les États généraux convoqués par Louis XVI*, Target modifia cette conclusion. Il admit que le tiers état ne comptât pas plus de députés que les deux autres ordres réunis, mais cette égalité lui parut être un minimum à ne pas dépasser. « Savez-vous d'où vient l'illusion que quelques privilégiés parviennent à se faire? Ils sont dupes des mots, comme c'est l'usage. Ils croient être deux et ils ne sont qu'un. Le clergé est distingué de la noblesse par des fonctions particulières; mais à l'égard de la France, dans l'ordre civil, ils sont tous deux de la même classe. La nation ne peut se diviser qu'en deux parties, parce qu'il n'y a que deux intérêts : celui des privilégiés et celui des non-privilégiés... Personne n'imaginera sûrement qu'une seule classe privilégiée, quoique subdivisée en deux parties, doive obtenir les deux tiers des voix dans l'assemblée nationale. » En terminant, l'auteur signalait l'importance exceptionnelle que présenteraient les États généraux de 1789. Les anciens États, disait-il, n'avaient que des doléances vagues à formuler; au contraire « la dette nationale, un déficit immense, les besoins d'un grand royaume à approfondir, ses ressources à mettre en activité, des proportions à établir entre les provinces, la réforme de l'impôt, des projets de législation, la constitution définitive de nos assemblées nationales : ce n'est là qu'une partie des grandes choses qu'il faudra exécuter ».

Le courant des idées libérales était si fort, que des mem-

bres de la noblesse se firent eux-mêmes publicistes pour demander des réformes. Ainsi le marquis de Beauvau, dans un *Avis au tiers état*, se rangea parmi les partisans de l'égale répartition de l'impôt, de l'abolition des exemptions pécuniaires, de la nationalisation de la dette, de la fixation des recettes et des dépenses par les États généraux, de la publication de comptes annuels de finances, etc. Certains écrivains songèrent spécialement à améliorer le sort des contribuables les plus pauvres. De ce nombre fut Gaultier de Biauzat, qui consacra une étude intitulée : *Doléances sur les surcharges que les gens du peuple supportent en toute espèce d'impositions*, à l'examen des taxes directes frappant les habitants des campagnes. Il calcula que la taille, la capitation, les vingtièmes et leurs accessoires prélevaient 11 sous 7 deniers par livre du produit des biens-fonds, et qu'en tenant compte des impôts indirects, les taillables payaient plus que le produit net de leurs terres. Suivant lui, la classe inférieure des taillables supportait presque en entier la portion d'impôt à laquelle auraient dû être soumis les riches des trois ordres. Il faisait remarquer en outre que l'inégalité existait même entre les taillables, que ceux qui auraient été le plus à même de payer la taille trouvaient le moyen d'y échapper en partie ; il concluait à ce que tous les Français fussent égaux devant l'impôt, et insistait pour que le clergé, possesseur du tiers des terres du royaume, fût à l'avenir beaucoup plus imposé qu'il ne l'était.

La même thèse fut soutenue par un ecclésiastique, l'abbé Gouttes, dans ses *Considérations sur l'injustice des prétentions du clergé et de la noblesse*. Il prit avec passion la défense des classes populaires, et il se montra surtout sévère pour l'ordre auquel il appartenait, en accusant le clergé d'avoir « abusé de l'ignorante crédulité des rois et de la bonhomie des grands pour se faire donner des richesses, et de la faiblesse des gouvernements pour se

faire accorder des immunités et des exemptions contraires au bonheur public [1] ».

Irrités et inquiets du soulèvement que l'avis des Notables avait occasionné dans l'opinion publique, cinq des princes du sang: le comte d'Artois, le prince de Condé, le duc de Bourbon, le duc d'Enghien et le prince de Conti, rédigèrent une lettre destinée à signaler à Louis XVI les dangers des revendications du tiers état. Elle débutait ainsi: « Sire, l'État est en péril; votre personne est respectée, les vertus du monarque lui assurent les hommages de la nation; mais une révolution se prépare dans les principes du gouvernement: elle est amenée par la fermentation des esprits... Les écrits qui ont paru pendant l'assemblée des Notables, les mémoires qui ont été remis aux princes soussignés, les demandes formées par diverses provinces, villes ou corps, l'objet et le style de ces demandes et de ces mémoires, tout annonce, tout prouve un système d'insubordination raisonnée et le mépris des lois de l'État ». Non contents de condamner en bloc et de ce ton tranchant les aspirations populaires, les princes s'en prenaient en particulier à « la prétention qu'ont annoncée quelques corps du tiers état, d'obtenir pour cet ordre deux suffrages aux États généraux, tandis que chacun des deux premiers ordres continuerait à n'en avoir qu'un seul ». Ils ne cachaient pas « l'effroi que leur inspirerait pour l'État le succès des prétentions du tiers état »; ils osaient parler de « dissensions civiles » et du refus possible des ordres privilégiés de reconnaître les États

[1] Toute cette littérature politique ne fut pas sans causer des alarmes aux partisans du régime établi. Voilà ce qu'écrivait à ce sujet Calonne dans une *Lettre adressée au roi*, le 4 février 1789 : « Les écrits sans nombre qui ont inondé le public se sont en quelque sorte enflammés par leur frottement réciproque; comme les plus hardis sont toujours les mieux accueillis par la multitude, l'audace s'est accrue par l'audace; elle est telle enfin, et elle a causé une telle révolution dans les esprits, que ce qui aurait été regardé il y a deux ans comme un blasphème politique ou comme une extravagance, suffit à peine aujourd'hui pour élever un pamphlet au ton de ceux dont la lecture intéresse ».

généraux, dans le cas où leurs droits seraient violés ; enfin ils indiquaient dans les termes suivants à quelle condition la noblesse et le clergé renonceraient à leurs exemptions fiscales : « Que le tiers état se borne à solliciter la diminution des impôts, dont il est peut-être surchargé. Alors les deux premiers ordres, reconnaissant dans le troisième des citoyens qui leur sont chers, pourront, par la générosité de leurs sentiments, renoncer aux prérogatives qui ont pour objet un intérêt pécuniaire, et consentir à supporter dans la plus parfaite égalité les charges publiques ». La lettre des princes reçut une large publicité, et elle eut pour conséquence d'exaspérer les partisans des réformes. « Ce mémoire où étaient exposées toutes les prétentions de ce que depuis on a nommé l'aristocratie, ne servit, comme toutes les autres imprudences des grands, qu'à accroître la résistance et la force du peuple[1] ». Celui-ci s'indigna de voir des membres de la famille royale prendre ouvertement parti contre lui dans la question capitale de la double représentation du tiers, et présenter l'égalité devant l'impôt comme n'ayant chance d'être consentie par le clergé et la noblesse, que si la plus grande partie des prétentions plébéiennes était abandonnée. Fatal aveuglement en vérité que celui des princes du sang, qui n'avaient pas aperçu qu'en attribuant aux trois ordres des droits égaux et en faisant dépendre la disparitions des abus du bon vouloir de 400,000 privilégiés, leur manifeste allait rendre plus intraitables des passions déjà surexcitées !

Dans les circonstances où elle se produisit, la protestation des princes fut plus qu'une imprudence : elle eut le caractère d'une provocation. Qu'on tâche en effet de se

[1] Rabaut-Saint-Étienne, *Précis de l'histoire de la Révolution*. Le marquis de Bouillé dit de son côté (*Mém.*, 138) : « La protestation des princes avait été rédigée par le conseiller d'État Monthyon : elle était très bien faite et ramenait aux anciens principes de la monarchie ; mais elle ne produisit d'autre effet que d'animer et d'exaspérer le public contre les princes et contre la noblesse en général ».

représenter l'état de l'opinion publique au mois de décembre 1788, alors que depuis six mois on ne parlait partout que de politique, d'exemptions à détruire, de privilèges à enlever à la noblesse et au clergé, de droits à restituer à la nation, de constitution à établir, de limites à imposer à l'exercice de l'autorité royale, de liberté individuelle à garantir, de pouvoir législatif à reconnaître aux députés du peuple, de l'illégalité des impôts existants et du vote des dépenses ainsi que des recettes par les représentants des contribuables ! Toutes ces innovations, toutes ces réformes avaient tellement séduit les esprits, qu'on les considérait d'avance comme acquises. Les publications qui paraissaient chaque jour exaltaient les espérances, et la seule présence de Necker dans le cabinet semblait pour celles-ci le gage du succès. Aussi les conversations avaient-elles cessé d'être frivoles, elles abordaient les plus graves sujets, et il n'était pas un Français qui ne songeât à réformer la société et l'État. « La fermentation des esprits est générale, mandait le comte de Fersen à son père, le 10 décembre 1788 ; on ne parle que de constitution ; les femmes surtout s'en mêlent, et vous savez, comme moi, l'influence qu'elles ont dans ce pays-ci. C'est un délire, tout le monde est administrateur et ne parle que de progrès ; dans les antichambres, les laquais sont occupés à lire les brochures qui paraissent ; tous les jours il y en a dix ou douze, et je ne comprends pas comment les imprimeries y suffisent ; c'est dans ce moment une affaire de mode, et vous savez l'empire qu'elle a [1]. » Quelque temps auparavant, Arthur Young, revenant en France après un an d'absence, avait aussi noté « l'incroyable changement qui s'est opéré dans l'esprit des Français [2] ». Ce changement était si considérable, que les écrivains révolutionnaires ont soin de le signaler comme la preuve de l'enthousiasme avec lequel les citoyens s'étaient

[1] *Le comte de Fersen et la cour de France*, Introd., XLIV.
[2] *Voyages en France*, I, 160.

imbus des idées nouvelles : « En se reportant aux temps qui ont précédé 1789, a écrit Brissot[1], on n'imaginera jamais qu'une nation puisse changer à son avantage avec tant de promptitude. Six mois s'étaient à peine écoulés depuis l'instant où j'avais quitté la France pour aller en Amérique ; à mon retour je ne reconnus plus mes compatriotes, ils avaient franchi un intervalle immense. Je les avais laissés dans l'esclavage et je les retrouvais libres ; on les taxait d'ignorance et ils montraient en politique la connaissance la plus profonde... Forcés dans leurs derniers retranchements par des écrivains énergiques, les privilégiés avaient frémi d'indignation, mais ils n'avaient pu défendre que mollement, et pour ainsi dire en rougissant, des distinctions incompatibles avec les lumières et avec cette constitution libre que tous les ordres réclamaient ».

Mais la presse n'était pas le seul soutien des idées nouvelles : la parole les propageait non moins efficacement dans les clubs. Deux ans avant, plusieurs s'étaient formés à Paris, et pendant comme après l'assemblée des Notables, on s'était mis à y discuter les questions d'impôts, à y prêcher l'égalité. Leur influence ayant paru dangereuse au ministère, le baron de Breteuil avait, au mois de septembre 1787, fait procéder à leur fermeture par mesure de police. Mais le public avait crié à l'arbitraire, et un des premiers actes de Necker avait été de permettre leur réouverture. Il en surgit immédiatement un grand nombre, non seulement dans la capitale, mais en province. Beaucoup se mirent en correspondance les uns avec les autres, et se préparèrent à agir sur les élections aux États généraux. Le goût des discussions politiques était d'ailleurs devenu si général, que bientôt les clubs ne suffirent plus. « Les cafés, jusqu'alors si sévèrement surveillés par la police, où il n'eût pas été permis d'émettre seulement une opinion politique, devin-

[1] *Mémoires*, 425.

rent tout à coup des écoles publiques de démocratie et d'insurrection. Là, des orateurs en permanence se succédaient pour entretenir l'agitation et exalter les esprits par des discussions, des discours et des lectures. Là on parodiait les formes de la justice, pour faire le procès à tous les écrits qui tendaient à maintenir l'ancienne constitution On brûlait le mémoire des princes et les réquisitoires dans lesquels le ministère public s'élevait contre les excès de la licence [1]. »

Tout cela explique l'explosion de mécontentement que souleva l'apparition du manifeste des princes du sang [2]. Elle fut si violente, qu'afin de l'atténuer, les ducs et pairs, au nombre de 30 sur 43, se réunirent dans une salle du Louvre, le 20 décembre, et y signèrent « le vœu solennel de supporter tous les impôts dans la juste proportion de leur fortune, sans exemption pécuniaire quelconque ». Ils promirent en outre que la noblesse, si elle était consultée, renoncerait sans hésitation à ses privilèges pécuniaires. Le surlendemain, le parlement de Paris rendit un arrêt pour adhérer, tant en son nom qu'au nom des autres cours du royaume, à la délibération des ducs et pairs [3]. La haute

[1] Sallier, *Annales françaises*, 241.

[2] Le manifeste fut chansonné dans les rues. Le couplet suivant est cité dans la *Correspondance littéraire* de Grimm (XV, 337) :

Le quintuor sérénissime
Perd à jamais
Son honneur, l'amour et l'estime
Des cœurs français.
Mais il lui reste ses écuries,
Ses bas valets,
Ses chiens, ses capitaineries,
Et nos soufflets.

[3] Les tendances s'étaient pourtant bien modifiées dans le parlement. Après avoir soulevé la nation, ce corps était effrayé des événements qui se préparaient. La veille du jour où il adopta l'arrêt dont il est parlé ci-dessus, le premier président d'Ormesson adressa à Louis XVI une harangue dans laquelle il se plaignit de « l'effervescence dangereuse qui s'était insensiblement répandue dans le royaume », et des « écrits téméraires qui attaquaient journellement les institutions de la monarchie ». Parlant des partisans des nouvelles doctrines, il s'écria :

aristocratie espérait de la sorte calmer l'opinion, mais elle n'y réussit pas ; on lui reprocha au contraire de se livrer à une pure manœuvre et d'essayer de rendre inutile la convocation des États généraux, d'une part en faisant droit par avance à une des principales revendications populaires, d'autre part en offrant au roi un moyen de rétablir ses finances grâce à l'imposition des privilégiés. Bref, la fermentation paraissait ne pouvoir être apaisée que par deux mesures : en premier lieu, la fixation aussi prompte que possible de l'époque à laquelle auraient lieu les élections; en second lieu l'annonce que dans cette assemblée les députés du tiers seraient en nombre au moins égal à celui des députés du clergé et de la noblesse, et que les uns comme les autres délibéreraient en commun.

Que décider sur ces deux derniers points ? La perplexité de Necker était extrême. Depuis la dissolution de l'Assemblée des Notables, il « étudiait constamment l'esprit public comme la boussole à laquelle, dans cette circonstance, le roi devait se conformer [1]. » De quel côté devait-il se ranger ? Du côté des deux premiers ordres, en maintenant les formes de 1614 ? ou bien du côté de la nation, en répudiant les traditions et en consacrant les prétentions du tiers état ? Instruit de ce qui se passait à Paris, non moins

« Ils croient conduire l'État à une réforme, et ils ne le conduisent qu'à sa ruine ». Il termina son discours en insistant sur les dangers « des idées d'égalité qu'on s'efforce d'établir en système, comme s'il était possible que l'égalité subsistât en réalité, et qui sèment parmi les citoyens le germe de l'anarchie ». Le parlement exerçait souvent des poursuites contre les publications faites dans un sens révolutionnaire. Le 17 décembre, il avait notamment condamné une brochure ayant pour titre : *Délibération à prendre par le tiers état dans toutes les municipalités du royaume*, et, dans un passage de ses conclusions, l'avocat général Séguier s'était exprimé ainsi : « Quand on réfléchit de sang-froid sur la multitude d'ouvrages polémiques dont la société est inondée, on ne sait si on doit être plus surpris de la fécondité de l'esprit humain que de son aveuglement ». Les parlementaires se posaient donc en défenseurs de l'ancienne Constitution, et cela explique le discrédit dans lequel ils achevèrent de tomber.

[1] Mme de Staël, *Consid. sur la Révol. franç.*, I, 177.

impressionné par les correspondances qu'il recevait de province et qui « étaient unanimes sur la nécessité d'accorder au tiers état ce qu'il demandait [1] », désireux enfin de ne pas compromettre sa popularité, il finit par se déterminer à ne pas suivre l'avis émis par les Notables [2]. Mais il craignit de s'exposer à l'hostilité violente de la noblesse et du clergé, s'il se prononçait à la fois en faveur du doublement du tiers et du vote par tête. Il fut frappé d'ailleurs de l'importance qu'avait prise, dans les préoccupations publiques, la question de savoir si la représentation des classes roturières serait plus nombreuse que celle de chacun des deux premiers ordres. Il crut donc prudent de ne pas sacrifier entièrement les intérêts des privilégiés, et habile de satisfaire à moitié les vœux du peuple : pour cela de ne pas accorder la délibération en commun, et d'accorder au contraire la double représentation du tiers. Il entretint de cette combinaison le roi et la reine, qui s'empressèrent d'y adhérer, puis ses collègues qui s'y rallièrent tous, à l'exception de Barentin et de Laurent de Villedeuil, et le 27 décembre parut une ordonnance ainsi conçue : « Le roi, ayant

[1] Mme de Staël, *loc. cit.* Elle ajoute : « Le parti des aristocrates purs était en très petit nombre; beaucoup de nobles et de prêtres dans la classe des curés se ralliaient à l'opinion nationale... Un grand nombre d'officiers de l'armée se montraient favorables aux desirs du tiers état ». — A titre d'exemple de ce que les intendants écrivaient à Necker, voici un extrait d'une lettre qui lui fut adressée, le 16 décembre 1788, par Amelot, intendant de Bourgogne : « Je n'entreprendrai point d'entrer dans les détails des abus dont on se plaint; mais la réclamation est maintenant presque générale, chacun aspire à un changement, et la forme adoptée par le Dauphiné paraît être l'objet du vœu du plus grand nombre ». Dans des lettres antérieures, en date du 4 et du 9 décembre, Amelot avait déjà signalé au ministre les délibérations prises par un grand nombre de villes de sa généralité en faveur du doublement du tiers, et la sensation produite à Dijon par le discours d'un avocat en faveur de l'égalité de représentation pour le troisième ordre. (*Arch. nat.*, H, 200.)

[2] « M. Necker résista longtemps au doublement du tiers, il en prévoyait les inconvénients, et il ne céda qu'à l'impression que faisait toujours sur lui la voix publique. Personne n'a su, hors de sa société intime, combien il a balancé sur ce fameux *Résultat du Conseil*, et avec quelle inquiétude il l'a promulgué. » (Malouet, *Mém.*, I, 220.)

entendu le rapport qui a été fait dans son Conseil par le ministre des finances relativement à la convocation prochaine des États généraux, Sa Majesté en a adopté les principes et les vues, et elle a ordonné ce qui suit : 1° Que les députés aux prochains États généraux seraient au moins au nombre de mille ; 2° Que ce nombre sera formé, autant que possible, en raison composée de la population et des contributions de chaque bailliage ; 3° Que le nombre des députés du tiers état sera égal à celui des deux autres ordres réunis, et que cette proportion sera établie par les lettres de convocation ; 4° Que ces décisions préliminaires serviront de base aux travaux nécessaires pour préparer sans délai les lettres de convocation, ainsi que les autres dispositions qui doivent les accompagner ».

Cette ordonnance, au lieu d'être, suivant la coutume, accompagnée d'un préambule, est précédée d'un volumineux rapport de Necker, et le tout fut publié sous le titre inusité de *Résultat du Conseil du roi tenu le 27 décembre 1788*[1]. Lorsqu'on lit aujourd'hui le rapport ministériel, il est impossible de ne pas être frappé du vague et de la pauvreté des idées que l'on y rencontre. On y trouve, exprimées en style ampoulé et prétentieux, des considérations sentimentales sur la bonté du roi, sur le bonheur que lui procurera la reconnaissance de ses sujets, sur le dévouement dont l'entoureront les représentants de la nation, sur l'ascendant que la France reprendra à l'étranger grâce à l'amélioration

[1] « On crut qu'il fallait, dans cette occasion, un développement dont l'étendue se concilierait difficilement avec le langage noble et précis qui appartient à la majesté royale, et ce fut par cette raison que l'on adopta la forme d'un rapport, fait au roi par l'un de ses ministres, et suivi d'une délibération du Conseil. » — Telle est l'explication que donne Necker (*Hist. de la Révol. fr.*, I, 87), mais elle tait le vrai motif qui le poussa à s'écarter des traditions : la rédaction d'un rapport signé de lui le mettait plus en évidence que celle d'un préambule où le roi aurait été censé adresser directement la parole à son peuple; elle lui permettait de s'ériger en conseiller de la couronne et de se rendre l'interprète officiel, auprès de Louis XVI, des vœux de la nation.

de sa situation financière, sur le respect que le tiers état gardera pour les prérogatives honorifiques du clergé et de la noblesse. Mais on n'y voit pas l'ombre d'un programme politique, pas trace des préoccupations et de l'inquiétude patriotique qu'aurait dû ressentir un véritable homme d'État, en pensant à la multiplicité des problèmes sur lesquels allait être appelé à se prononcer un pays depuis si longtemps déshabitué du soin de ses affaires, travaillé par des passions qui n'attendaient qu'une occasion d'éclater, et gouverné par un prince dont la faiblesse trop connue encourageait les fauteurs de désordre.

Au sujet de la détermination du nombre des députés à attribuer au tiers état, le rapport s'exprime ainsi : « Cette question, la plus importante de toutes, divise en ce moment le royaume. L'intérêt qu'on y attache est peut-être exagéré de part et d'autre, car, puisque l'ancienne constitution ou les anciens usages autorisent les trois ordres à délibérer et voter séparément aux États généraux, le nombre des députés dans chacun de ces ordres ne paraît pas une question susceptible du degré de chaleur qu'elle excite. Il serait sans doute à désirer que les ordres se réunissent volontairement dans l'examen de toutes les affaires où leur intérêt est absolument égal et semblable; mais cette détermination même dépendant du vœu distinct des trois ordres, c'est de l'amour commun du bien de l'État qu'on doit l'attendre ». Ainsi la noblesse et le clergé étaient avertis qu'ils pourraient, en s'unissant à deux contre un, empêcher d'aboutir les résolutions prises par le tiers qui auraient le tort de leur déplaire. D'autre part, pour justifier la proposition de donner au troisième ordre autant de représentants qu'aux deux premiers, le ministre des finances s'exprimait de la sorte : « L'on ne peut contester que la variété des connaissances appartient surtout au tiers état, puisqu'il est une multitude d'affaires publiques dont lui seul a l'instruction, telles que les transactions du commerce intérieur et exté-

rieur, l'état des manufactures, les moyens les plus propres à les encourager, le crédit public, l'intérêt et la circulation de l'argent, l'abus des perceptions, celui des privilèges, et tant d'autres parties dont lui seul a l'expérience. La cause du tiers état aura toujours pour elle l'opinion publique, parce qu'une telle cause se trouve liée aux sentiments généreux, les seuls que l'on peut manifester hautement ; ainsi elle sera constamment soutenue et dans les conversations et dans les écrits, par les hommes animés et capables d'entraîner ceux qui lisent ou qui écoutent... Le vœu du tiers état, quand il est unanime, quand il est conforme aux principes généraux d'équité, s'appellera toujours le vœu national... Je dirai donc qu'en mon âme et conscience, et en fidèle serviteur de Votre Majesté, je pense qu'elle peut et qu'elle doit appeler aux États généraux un nombre de députés du tiers état égal au nombre des deux autres ordres réunis, non pour forcer, comme on pourrait le craindre, la délibération par tête, mais pour satisfaire le vœu général et raisonnable de son royaume, dès que cela peut se faire sans nuire aux intérêts des deux autres ordres... Ce serait faire tort aux sentiments élevés de la noblesse, ce serait mal juger de l'esprit de justice et de paix qui appartient au clergé, d'imaginer une résistance de leur part à la décision que donnera Votre Majesté sur une question longtemps débattue, et dont le résultat ne doit conduire à aucune conséquence importante ». On voit l'insistance qu'apportait Necker à rassurer le clergé et la noblesse, et le motif doit en être cherché dans cette phrase de son rapport : « La défaveur auprès des deux premiers ordres peut perdre facilement un ministre ; les mécontentements du troisième n'ont pas cette puissance ». Il félicitait la noblesse et le clergé d'avoir témoigné l'intention, dans les récentes délibérations de l'assemblée des Notables, de renoncer à leurs privilèges pécuniaires, et il ajoutait, à l'usage de la masse des contribuables : « On ne peut

douter qu'à l'époque où la répartition sera égale entre tous les ordres, qu'à l'époque où seront abolies ces dénominations de tributs qui rappellent à chaque instant au tiers état son infériorité et l'affrontent inutilement, à cette heureuse époque enfin, si juste et si désirable, il n'y aura plus qu'un vœu commun entre tous les habitants de la France ». Il annonçait enfin que si les efforts du roi n'étaient pas « rendus inutiles par l'esprit de discorde », la France serait dorénavant à l'abri de toute imposition établie sans le consentement des États généraux, que le retour de ceux-ci serait périodique, et que la répartition des impôts serait rendue plus équitable, tout en ménageant « cette partie de la noblesse qui cultive elle-même ses champs ».

Malgré les précautions prises par Necker pour rassurer les ecclésiastiques et les nobles, le *Résultat du Conseil* leur causa une profonde irritation. Pourquoi, dirent-ils, avoir consulté les Notables, puisqu'on ne se conforme pas à leur opinion ? Le tiers état est-il donc déjà le maître, qu'on n'ose pas lui refuser d'élire à lui seul autant de députés que le clergé et la noblesse ? Et maintenant qu'on lui a fait cette concession, sera-t-il possible de lui résister, quand il demandera que les représentants des trois ordres délibèrent en commun ? Ses députés ne profiteront-ils pas de leur grand nombre pour tâcher d'attirer à eux au moins une partie de ceux élus par les privilégiés, afin de ne former qu'une assemblée unique où ils disposeront de la majorité ? Dès lors, que deviendront la distinction des ordres et l'antique constitution du royaume ? Pour les mêmes raisons, le tiers état applaudit au contraire avec transport à l'arrêt du Conseil du 27 décembre et il se livra à des manifestations de joie, comme s'il eût eu déjà cause gagnée dans les États généraux. « On porte aux nues, rapporte un écrit du temps, M. Necker, qui a procuré au peuple l'accomplissement de son vœu pour l'égalité de

représentation du tiers état[1]. » A en croire Mme de Staël : « Jamais résolution partie du trône ne produisit un enthousiasme pareil à celui qu'excita le *Résultat du Conseil*[2]. Il arriva des adresses de félicitation de toutes les parties du royaume[3] ». Il était, en effet, dans la logique des choses que le gouvernement ne s'en tînt pas à ce qu'il avait déjà fait, et à ce qu'à une première faveur il en ajoutât une autre. On crut qu'il s'était borné à consentir au doublement de la représentation populaire afin de ménager la transition, mais qu'il n'avait pas été de bonne foi en renvoyant aux États généraux le soin de décider s'ils délibéreraient séparément ou en commun, et que, complétant son œuvre, il se prononcerait, avant leur réunion, pour le vote par tête. On ne supposait pas qu'il poussât l'aveugle-

[1] *Corresp. secrète*, II, 318.

[2] Il est certain que le rapport de Necker excita une grande admiration. Ainsi la *Correspondance littéraire* de Grimm (XV, 373) est d'avis que de tous les ouvrages du ministre des finances, c'est celui « où il a déployé avec le plus d'étendue et de profondeur les talents, le caractère et le génie d'un homme d'Etat... Il marche au but qu'il fallait atteindre, d'un pas ferme et sûr, avec toute la confiance que peut inspirer une raison supérieure jointe à l'intégrité la plus pure... Le calme inaltérable, la profonde sagesse de cette auguste délibération rappellent ces balances d'or dans lesquelles Homère fait peser à Jupiter la destinée des empires ».

[3] Mme de Staël, *Consid. sur la Révol. franç.*, I, 177 — Parmi ces adresses on remarqua celle des six corps de la ville de Paris. Ces communautés de marchands se hâtaient de prendre acte de la promesse que bientôt seraient supprimées les exemptions pécuniaires : « Nous connaissions les besoins de l'Etat. Nous ne demandions pas à payer moins d'impôts ; mais pour mieux payer, pour pouvoir payer plus longtemps, pour parvenir enfin à l'équilibre des finances, à la libération de la dette publique, nous demandions à n'avoir plus à gémir sur l'inégalité des répartitions ; nous demandions d'être aidés par nos concitoyens des deux ordres privilégiés ». La ville de Narbonne tint au roi le langage suivant : « Votre Majesté n'aura point à se repentir de la justice qu'elle vient de rendre aux communes de son royaume, en leur accordant une représentation égale à celle des deux autres ordres réunis... Il suffit au tiers état que les deux autres ordres ne puissent jamais abuser de leur supériorité pour rompre l'équilibre que Votre Majesté vient d'établir, que chaque propriété, que chaque individu supporte la quotité proportionnelle de toutes les contributions, et qu'une justice rigoureuse exclue toute faveur de leur répartition ». (*Arch. nat.*, II, 150.)

ment jusqu'à ne pas réaliser la fusion des ordres, et à irriter ainsi la nation après lui avoir procuré une représentation formidable par le nombre et par l'ambition.

Mais Necker était sincère, et sa conduite ultérieure devait prouver qu'il entendait ne pas prendre parti au sujet de la réunion des ordres. De toutes les fautes qui peuvent lui être reprochées, c'est peut-être la plus grave, car elle eut pour conséquence de faire, dès le début, dévier la Révolution. Si le doublement du tiers avait été complété par la délibération en commun, Louis XVI se mettait par cela même à la tête de tous les roturiers et de tous les libéraux du royaume, tandis qu'en n'accordant à ceux-ci qu'une demi-satisfaction, il leur rendit suspectes ses intentions définitives : la défiance, ce grand mal de la démocratie, atteignit donc la nation avant même qu'elle n'eût procédé aux élections pour les États généraux. Connaissant l'hostilité des ordres privilégiés et ne se croyant pas sérieusement soutenue par la couronne, elle fut amenée par un entraînement fatal à choisir comme députés des hommes que l'étendue de leurs revendications ou la violence de leur langage lui désignaient pour d'ardents patriotes. Dans ses *Recherches sur les causes qui ont empêché les Français de devenir libres,* Mounier a eu raison de dire : « Il est évident qu'une grande erreur fut commise dans cette occasion par le ministère : c'est qu'en approuvant la nécessité de la double représentation, on n'en sentit pas toutes les conséquences, on ne vit pas qu'elle entraînait la délibération par tête. C'est précisément parce que le tiers état avait attaché à l'augmentation du nombre des siens une si grande importance, qu'il était difficile de ne pas apercevoir son dessein d'acquérir plus d'autorité dans les États généraux... Le ministère aurait dû voir que l'idée la plus extraordinaire était de faire choisir, entre deux formes de délibération, par l'assemblée même où l'une de ces formes devait être suivie ; que pour choisir, il fallait délibérer ;

que pour délibérer, il fallait d'abord savoir comment on délibérerait ; qu'on ne pouvait opiner par tête ou par ordre, sans préjuger la question..... Si le gouvernement ne consentait pas à la réunion des ordres, il devait tout entreprendre pour éviter la double représentation ; mais, s'il la jugeait inévitable, il devait s'attendre à la délibération par tête, et la faire entrer dans tous ses plans, dans toutes les précautions qu'il avait à prendre pour l'avenir. »

Il est en vérité impossible que la pensée de Necker ne se soit pas arrêtée sur l'intime solidarité qui liait les deux questions du doublement du tiers et de la délibération en commun, mais son immense orgueil lui dissimula les suites de la solution boiteuse qu'il avait adoptée. « Il se persuadait qu'il aurait sur les États généraux une influence toute-puissante, que les membres du troisième ordre surtout l'écouteraient comme un oracle, ne verraient que par ses yeux, ne feraient rien que de son aveu et ne se serviraient point contre son gré des armes qu'il leur mettait entre les mains [1]. » La réalité allait bien peu répondre à cet excès de confiance. En effet, après le premier moment de satisfaction causé par l'arrêt du 27 décembre, on s'aperçut que le triomphe de la cause populaire n'était pas assuré, puisque la volonté des deux premiers ordres pouvait l'emporter sur celle du troisième. On se mit donc à récriminer : « Après avoir accordé au tiers la double représentation, il n'est pas raisonnable, disait-on, de lui disputer la délibération par tête, sans laquelle cette double représentation n'a plus aucun avantage pour lui. Délibérer par ordre, c'est donner à l'esprit de corps, naturellement ennemi de l'esprit public, une force et une activité qui le feront résister à tout bien... S'opposer à la délibération par tête, disait-on encore, c'est convenir que les droits des privilégiés sont de telle nature, qu'on ne peut les discuter dans une assemblée formée d'un

[1] Talleyrand, *Mém.*, I, 114.

nombre égal de privilégiés et de non-privilégiés, sans que ceux-là perdent infailliblement leur cause, aveu qui équivaut à cette autre proposition : les privilèges ne peuvent soutenir une discussion contradictoire et un examen impartial [1] ». La conclusion logique de ce raisonnement était que le gouvernement avait trahi les intérêts de la nation, en ne se prononçant pas contre la délibération par ordre. Une autre conséquence fut « qu'à dater du 27 décembre, l'enthousiasme pour les vertus et les lumières de Necker ne fut plus que simulé parmi les chefs du parti des communes. Ses précautions politiques leur avaient déplu : la marche oblique qu'il se proposait de suivre leur paraissait tenir ou de la perfidie ou de la pusillanimité. Ils n'attaquaient point encore sa popularité : ils étaient résolus à la lui opposer à lui-même, et à l'étourdir à force de louanges [2] ».

[1] Morellet, *Mém.*, I, 367.
[2] Lacretelle, *Hist. de France pendant le XVIIIe siècle*, VI, 287.

CHAPITRE XVI

I. L'année 1789 commence au milieu d'une inquiétude générale. — Emprunt de 25 millions fait le 15 janvier à la Caisse d'escompte, et avance de 10 millions qu'au mois d'avril elle consent au Trésor. — Protestations du parlement. — Mauvaise récolte ; panique répandue par les arrêts du 7 septembre prohibant l'exportation des grains, et du 23 novembre interdisant de vendre des grains en dehors des marchés, ainsi que par la publicité donnée aux achats de blé faits par Necker à l'étranger. — Désordres populaires dans les campagnes ; émeutes en Provence. — Les troubles augmentent à la suite d'un arrêt du 22 avril 1789 autorisant la recherche des grains. — Production agricole et salaires. — Malgré la hausse dans les prix survenue sous Louis XVI, la population est misérable ; situation des métayers, journaliers et autres habitants de la campagne. — Plaintes des assemblées provinciales. — Rigueur de l'hiver de 1789 ; irritation du peuple. — II. Délibérations prises au mois de janvier 1789 par la noblesse de Bourgogne et par les États du Languedoc en faveur de la suppression des privilèges pécuniaires. — Opposition de la noblesse de Franche-Comté. — Troubles que cause en Bretagne l'opposition de la noblesse. — La noblesse de Provence se prononce contre les réformes.

I

Malgré l'immense succès obtenu par son rapport au roi en date du 27 décembre, et quoiqu'il fût parvenu au faîte de la popularité, ce n'est pas sans appréhension que Necker vit s'ouvrir l'année 1789. « Le dernier rapport de M. Necker,

écrivait le 6 janvier à Joseph II le comte de Mercy, dont on connaît l'intime liaison avec le contrôleur général, ne montre pas toute son anxiété, mais elle n'en est pas moins réelle ni moins fondée. On ne peut prévoir en effet jusqu'où s'étendra la réticence des deux premiers ordres, du clergé et de la noblesse ; il est possible que leur opposition rende infructueuse la tenue des États généraux [1].. » Éclairés comme nous le sommes par la suite des événements, nous pouvons nous étonner que Necker vît le danger dans l'attitude des ordres privilégiés, au lieu de le voir dans celle du tiers état. Il résulte néanmoins de son propre témoignage [2], qu'instruit du mécontentement d'une partie de la noblesse et du haut clergé, il s'attendait de leur part à une résistance énergique aux réformes, et que grisé par les flatteries, par les démonstrations de dévouement dont l'accablaient les écrivains et les organes du tiers état, il se croyait assuré de diriger à son gré les délibérations des députés de cet ordre. Mais s'il comptait sur l'appui de la bourgeoisie et du peuple, sur leur fidélité à suivre ses conseils, il ne se dissimulait pas d'autre part que de regrettables divisions s'accentuaient chaque jour entre les différentes classes, et que d'ardentes inimitiés menaçaient l'ordre public. Une inquiétude générale se faisait en effet sentir dans le pays, et l'écho des craintes éprouvées un peu partout arrivait jusqu'au ministre. « La fermentation règne d'un bout du royaume à l'autre, lisons-nous dans un récit du temps; les écrits nombreux que le gouvernement a tolérés échauffent les têtes, et les gens honnêtes sont très alarmés sur les événements de l'année 1789... Les esprits s'aigrissent journellement ; l'opinion ajoute sans cesse aux maux réels, et l'opiniâtreté des divers partis devient de plus en plus inquiétante [3]. »

[1] *Corresp. avec Joseph II*, II, 218.
[2] *Hist. de la Révolution française*, par Necker, I, 140 et suiv.
[3] *Corresp. secrète*, II, 315, 317.

Au point de vue financier, la situation n'était pas plus brillante. En dépit de l'habileté avec laquelle Necker hâtait la rentrée des fonds, renouvelait les assignations, négociait des avances et retardait certains paiements, l'argent était toujours à la veille de lui manquer. Sa seule ambition était de gagner l'époque de la réunion des États généraux, et il combina ses opérations de trésorerie de manière à pouvoir couvrir jusque-là les dépenses. Mais il reconnut qu'un emprunt était indispensable, et comme il n'aurait voulu à aucun prix recourir à un emprunt public, afin de ne pas s'exposer aux critiques des malveillants et à la censure du parlement[1], il eut encore une fois recours à la Caisse d'escompte. Les deux prêts, de 15 millions chacun, qu'elle lui avait faits au mois de septembre et au mois d'octobre 1788, avaient absorbé une grande partie de son capital ; un troisième prêt parut donc de nature à jeter le trouble dans ses escomptes et à ébranler son crédit. Or, le ministre tenait essentiellement à ne pas porter atteinte à sa solvabilité, car il se doutait bien qu'elle aurait un jour à rendre de nouveaux services à l'État. D'ailleurs, avec son encaisse de 31,284,000 livres au 31 décembre 1788 et sa circulation de 102 millions de billets, cet établissement était trop utile au commerce pour que le gouvernement s'exposât à le compromettre. Par suite de ces considérations, Necker négocia avec les administrateurs de la Caisse, en vue d'obtenir de ses actionnaires individuellement un prêt de 25 millions. D'autre part, il prit l'engagement de renouveler l'arrêt du 18 août 1788, par lequel Brienne avait donné cours forcé aux billets de la Caisse d'escompte ; et, comme il était dans l'impossibilité de payer à celle-ci 2 millions d'intérêts qu'il lui devait sur l'avance de 70 millions par elle consentie au mois de février 1787, il la décida à accepter pour 2 millions d'assignations. Ces divers arrangements furent soumis le 15 janvier 1789 à l'approbation des actionnaires, et ils furent votés en assemblée

générale. En prêtant de cette façon détournée 27 millions au Trésor, la Caisse d'escompte vint très efficacement au secours de l'Etat. Un peu plus tard, au mois d'avril, elle s'entendit encore avec Necker, qui lui déclara ne pas pouvoir lui verser les intérêts des 30 millions qu'il lui avait empruntés à la fin de l'année précédente, et elle lui remit 10 millions en billets, contre pareille somme en rescriptions[1]. On voit, par les détails qui précèdent, combien était grande la détresse du Trésor pendant les derniers mois qui ont précédé la tenue des États généraux. On voit également que, jusqu'au bout, Necker a usé du même procédé : de même qu'il avait emprunté durant tout le cours de son premier ministère, c'est à l'emprunt qu'il demanda en 1788 et en 1789 les ressources qui lui manquaient. Il trouva auprès de la Caisse d'escompte un concours empressé, et il n'est pas douteux que la confiance qu'il savait inspirer aux prêteurs ne le servit beaucoup. Par patriotisme, les administrateurs et actionnaires de cette Société étaient du reste disposés à lui venir en aide. Mais il faut aussi reconnaître qu'ils n'étaient guère libres de lui opposer un refus : depuis le jour où, cédant aux instances de Calonne, ils avaient avancé à l'État 70 millions, ils s'étaient inconsciemment placés sous la dépendance du ministre des finances, car, pour ne pas perdre tout ou partie de leur créance, il fallait qu'ils le tirassent d'embarras et, qu'au moyen d'une nouvelle émission de billets, ils lui épargnassent une suspension de paiements qui aurait été le signal de la banqueroute de l'État. La Caisse d'escompte devait bientôt apprendre à ses dépens qu'une banque marche à sa ruine en perdant sa liberté d'action.

C'était une habitude pour le parlement de ne pas laisser passer un emprunt sans protestations. Les adversaires de

[1] *Rapport du duc du Châtelet*, en date du 4 décembre 1789.

Necker jugèrent en conséquence que celui fait aux actionnaires de la Caisse d'escompte leur fournissait une occasion merveilleuse d'attaquer le ministre des finances. Une dénonciation fut dirigée contre lui, et il fut vivement pris à partie dans la séance du 30 janvier. Quatre des orateurs parlementaires qui, en 1787 et 1788, s'étaient le plus signalés par leur ardeur d'opposition libérale, les conseillers d'Eprémesnil, Sabathier, Fréteau et Le Coigneux, votèrent pour que le ministre fût décrété d'accusation ; mais la majorité de la cour fut d'un avis contraire, et les ennemis de Necker, découragés, n'entreprirent plus rien contre lui dans le sein du parlement.

Il était fort heureux pour le contrôleur général qu'il eût pu se procurer 25 millions en s'adressant aux actionnaires de la Caisse d'escompte, car aux dépenses ordinaires, auxquelles il avait à satisfaire, était venue s'en joindre une qui prenait, un peu par suite des circonstances et beaucoup par sa faute, une importance de plus en plus considérable. En effet, la récolte de 1788 avait été médiocre dans l'ensemble de la France, et, dans la région de Paris ainsi que dans plusieurs provinces du Midi, des orages avaient détruit une partie des moissons. Or, Necker était partisan de l'intervention du gouvernement dans le commerce des céréales. Il avait vanté les mérites de ce système dans le livre qu'il avait publié en 1775 sur *la Législation et le commerce des grains*[1] ; il y avait soutenu la thèse que c'était un devoir pour le roi et pour ses ministres de veiller à la subsistance du peuple, d'interdire l'exportation du blé et de la farine en cas de cherté, de réglementer l'approvisionnement des marchés à l'intérieur et de conclure à l'extérieur des achats de céréales.

Quand il fut nommé ministre à la fin d'août 1788, il s'empressa donc de prendre des informations sur le produit pré-

[1] Voir notre volume : *Les Ministères de Turgot et de Necker*, 240.

sumé de la récolte. Les informations qu'il reçut furent-elles exactes? Ce n'est pas probable, car un bon juge, Arthur Young, raconte qu'il profita de ses voyages à travers toute la France pendant l'automne de 1788 et en 1789, pour s'instruire des causes de la disette, et il constate que « partout l'on m'a assuré qu'elle était d'autant plus extraordinaire que la récolte, sans être bonne, ne s'écartait pas beaucoup de la moyenne [1] ». En tout cas, les renseignements dont se contenta Necker furent incomplets et donnés avec précipitation, car, dès le 7 septembre 1788, un arrêt du Conseil prohiba l'exportation des grains. En montrant les craintes qu'éprouvait le gouvernement au sujet des subsistances, cette mesure eut pour conséquence, comme cela était naturel, de faire hausser le prix du blé, d'inquiéter les populations et de jeter le trouble dans le commerce des céréales. Elle constituait donc une grave imprudence, et c'est en vain que pour la justifier Necker a écrit [2] : « Mon système sur l'exportation des grains est infiniment simple ; il se borne à n'en avoir aucun immuable, mais à défendre ou permettre cette exportation selon le temps et selon les circonstances ». Ce système était au contraire détestable, car lorsqu'une nation voit ceux qui la gouvernent manifester la peur que les vivres ne viennent à lui manquer, comment ne serait-elle pas prise de panique? Comment les grains ne se cacheraient-ils pas et n'atteindraient-ils pas des prix de famine? Si cela est vrai aujourd'hui, combien était-ce plus vrai encore au siècle dernier, et dans un royaume où la crainte de la disette était fréquente, où par suite des erreurs séculaires de l'administration, celle-ci aggravait le mal en prétendant y porter remède ! Avec la difficulté des communications qui existait il y a cent ans, avec la lenteur des transports, chaque pays ne pouvait guère compter que sur lui-même ; en outre, il n'y avait

[1] Young, *Voy. en France*, II, 336.
[2] *De l'administration de M. Necker,* par lui-même, 367.

pas, comme de nos jours, de grands pays exportateurs. Un déficit dans la récolte entraînait donc forcément un notable renchérissement. Si à cette cause s'ajoutait la crainte de la disette, le renchérissement devenait énorme. Aussi le judicieux auteur que nous citions tout à l'heure conseillait-il avec raison aux gouvernements « de ne jamais déclarer publiquement leurs appréhensions sur la récolte par des proclamations contre l'exportation, des défenses, des règlements pour la vente, des arrêts ou des lois contre les accapareurs. Toutes ces mesures, ajoutait-il, ont le même résultat, elles confirment la crainte de la disette ; quand le peuple voit le gouvernement s'alarmer, ses propres frayeurs augmentent ; il se soulève contre les accapareurs ou spéculateurs, comme on devrait les appeler, et alors chacun de ses actes a pour effet immanquable de grandir le mal. Les cours s'élèvent encore, comme cela doit arriver inévitablement, quand il surgit d'aussi furieuses oppositions au commerce intérieur des grains et qu'il devient dangereux de s'en mêler. Par ces fureurs insensées de la basse classe, l'abondance d'une province ne peut suppléer aux besoins d'une autre, sans un excédent de prix énorme, qui assure, outre le prix du transport, la garde des grains déposés dans les magasins. Pour éveiller ces alarmes, le gouvernement n'a qu'à parler à lancer un décret témoignant de l'inquiétude ; le peuple s'inquiète à son tour et crée la famine qu'il redoute [1]. »

Ce qui se passa après l'arrêt du Conseil portant interdiction d'exporter les grains, confirme ces sages remarques : les prix montèrent, et le blé ne se présenta plus sur les marchés. Il n'y avait qu'à laisser le commerce libre : il aurait bien su acheter des grains là où ils étaient le moins cher, et les amener là où ils faisaient le plus défaut. Au surplus, comme l'avait dit Turgot dans le préambule de

[1] Young, *Voy. en France*, II, 335.

l'édit du 13 septembre 1774, « l'expérience prouve que le gouvernement ne peut empêcher que le blé ne soit cher, quand les récoltes sont mauvaises ». Mais Necker craignit que sa popularité ne souffrît de la cherté du pain, et par un arrêt du Conseil en date du 23 novembre 1788, il défendit de vendre des grains et farines ailleurs que sur les marchés. Cet arrêt, motivé par la prétendue nécessité « d'empêcher les achats et accaparements entrepris uniquement en vue de profiter de la hausse », rendit très difficiles les opérations des négociants, et en même temps il signala aux colères populaires aussi bien les propriétaires et cultivateurs qui gardaient leurs récoltes dans leurs greniers, que les marchands qui tentaient de remplir leurs magasins. On les accusa d'être des accapareurs, et cette accusation si légèrement lancée alors contre tous ceux qui se livraient à la vente et à l'achat du blé et de la farine, devint pour ceux-ci un redoutable épouvantail. Necker aurait pourtant dû se garder de flatter la manie du peuple de voir partout des accapareurs, attendu qu'il a avoué lui-même qu'elle rendait périlleux le commerce des céréales. Quand la récolte n'a pas été bonne et que la cherté survient, a-t-il écrit dans le livre qu'il publia en 1791 sur sa propre administration, « les négociants les plus hardis refusent de prendre part au commerce des grains, et ils ont de justes motifs pour se conduire ainsi ; car le peuple aveugle, ignorant, pressé par le besoin, regarde comme ses ennemis tous ceux qui vendent à de hauts prix une denrée de première nécessité, il leur prodigue les noms les plus avilissants ; il leur dicte des lois avec violence et les rend souvent les victimes de son erreur ou de sa misère ». Aussi les marchés, après l'arrêt du 23 novembre, ne furent-ils pas mieux approvisionnés qu'auparavant.

Par le même arrêt, Necker avait accordé des primes à l'importation du blé ; mais bientôt cela ne lui parut pas suffisant, et afin de soulager les souffrances causées aux habi-

tants des villes et des campagnes par la cherté du pain, il prit la résolution de se livrer, pour le compte de l'État, à des acquisitions de grains à l'étranger : résolution grave, dont il avait lui-même apprécié les dangers en ces termes : « L'effet de l'intervention du gouvernement, lorsqu'on l'aperçoit, est communément d'éloigner tous les autres marchands, parce que, pour gagner, ils craignent d'opérer avec le Trésor public, qui peut et qui veut perdre... Les opérations du gouvernement peuvent quelquefois excéder ses moyens, et par un second inconvénient, dans le temps qu'il perd, il est soupçonné de gagner, et le peuple attribue à des vues intéressées les secours qu'il reçoit de sa bienfaisance [1] ». Si encore les achats faits au nom de l'État avaient été négociés en secret ! Mais le ministre des finances tenait à passer pour le sauveur de la France. Il publia donc à grand bruit que le roi se rendait acheteur de tout le blé qui se trouverait disponible dans les ports des États-Unis, de la Hollande, de la Baltique et de la Méditerranée. Aussitôt les prix s'élevèrent dans tous ces ports, et à l'intérieur l'inquiétude redoubla. Dans l'espoir de la calmer, Necker fit insérer dans les gazettes tous les arrivages de navires chargés de grains, et, en vertu d'un arrêt du Conseil en date du 9 janvier 1789, il alloua de nouvelles primes à l'importation des blés et farines. En même temps il redoubla d'activité dans ses achats, entretint à ce sujet une immense correspondance, et forma des magasins dans différentes villes. Mais tous ces soins n'aboutirent qu'à égarer les populations.

Voyant que la cherté et la rareté se maintenaient malgré les importations et malgré les diverses mesures prises par le gouvernement, les Français imputèrent la famine dont ils souffraient aux manœuvres des accapareurs. De là une sourde irritation contre ceux qui profitaient de la misère

[1] *Législation et commerce des grains.*

publique pour s'enrichir, et bientôt la pensée que le peuple n'avait pas de ménagements à garder envers ces hommes néfastes, qu'il lui appartenait de les contraindre, même par la violence, à lui livrer à bas prix les vivres dont il avait un pressant besoin. Cette disposition des esprits ne pouvait qu'amener des désordres. C'est en effet ce qui eut lieu, et la faiblesse dont fit preuve le gouvernement leur permit de prendre sur certains points une réelle gravité.

Dès le 8 janvier 1789, une émeute éclata à Nantes, la population envahit les boulangeries, un des échevins faillit être massacré, et, pour apaiser le tumulte, la municipalité dut diminuer le prix du pain d'un sou par livre. Au mois de mars, le mécontentement populaire éclata sur une foule de points : des troubles, occasionnés par la cherté des subsistances, se produisirent à Reims, à Pont-Saint-Maxence, à Tours, à Vendôme, à la Ferté-Bernard et aux Sables-d'Olonne. Mais c'est en Provence que l'esprit de révolte se manifesta avec le plus de force. Dans cette province, un droit municipal, dit *droit de piquet*, était perçu sur la farine à l'entrée des villes. Il était fort impopulaire, et, à la fin de mars, un soulèvement général eut pour objet d'en faire cesser la perception. La sédition débuta par Marseille [1], puis elle s'étendit rapidement à Aix, Toulon, Hyères, La Seyne, Pertuis, Manosque, Brignoles, Saint-

[1] Ce qui se passa à Marseille se reproduisit à peu près partout où des désordres éclatèrent. La populace, grossie de troupes de paysans venus des villages voisins, fut pendant trois jours maîtresse de la ville. Elle obligea la municipalité à abolir les droits sur les consommations, et à taxer le pain à 3 sous, 2 sous 8 deniers et 2 sous 2 deniers la livre, suivant la qualité. A ce prix elle en achela de grandes quantités chez les boulangers, et la ville eut à payer plus de 100,000 livres à ceux-ci, pour leur tenir compte de la différence entre le taux de la taxe et le prix de revient réel de leurs fournitures. La municipalité dut contracter un emprunt de 600,000 livres, et comme le principal élément de ses recettes avait disparu, elle avertit le ministre, quelques semaines après, que si elle n'était pas autorisée à lever de nouvelles contributions, il ne lui resterait plus qu'à suspendre ses paiements. (*Archives nationales*, H, 1315; lettres du maire et des échevins de Marseille, des 27 mars et 12 mai 1789.)

Maximin, etc. Dans toutes ces villes, les agents du fisc furent poursuivis et maltraités par la foule, qui dans sa fureur s'en prit aussi aux maires, aux échevins, aux riches bourgeois, aux principaux négociants, tua quelques-uns d'entre eux, pilla et brûla des maisons, rançonna un certain nombre de propriétaires, et vida les magasins de blé. L'évêque de Sisteron, alors en tournée pastorale, fut blessé et faillit être lapidé ; l'évêque de Riez, assailli dans son palais par une bande de forcenés, n'évita d'y être brûlé vif que moyennant une rançon de 50,000 livres. Les députés des communes de Provence s'empressèrent d'écrire à Necker, le 26 mars : « On fera l'impossible pour faire regarder le soulèvement du jour d'hier comme le signal d'une anarchie générale et le fruit du projet concerté par le tiers état d'anéantir toute distinction dans les ordres... Nous le dirons et nous ne cesserons de le dire : c'est uniquement la cherté des grains, le prix excessif des subsistances, le mécontentement sur l'administration du moment et l'imprudence du chef de cette administration, qui faillirent hier rendre la ville d'Aix le théâtre d'une foule de crimes [1] ». Au contraire, l'intendant, M. de La Tour, et le gouverneur de la Provence, M. de Caraman, sans nier l'influence de la crise des subsistances, attribuèrent la simultanéité des émeutes à des excitations malsaines répandues tout exprès dans la population. M. de La Tour écrivait, le 28 mars : « L'insurrection du peuple contre le clergé et la noblesse est aussi vive que générale. Il ne dissimule ni ses plaintes, ni ses menaces. On lui a persuadé qu'il va être déchargé de tout impôt, et que les deux premiers ordres supporteront seuls les charges de l'État [2] ». Dans une lettre postérieure il s'exprime ainsi : « Partout le peuple attaque indistinctement l'ecclésiastique, le noble et le bourgeois. Le paysan annonce sans cesse que la destruction et le pillage

[1] *Arch. nat.*, H, 1453.
[2] *Arch. nat.*, H, 1274.

qu'il fait sont conformes à la volonté du roi ». De même, d'après un rapport de M. de Caraman, en date du 12 avril, « le peuple est égaré dans cette malheureuse province par des conseils et des imprimés tendant tous aux principes que voici : que le meilleur des rois veut que tout soit égal, qu'il n'y ait plus ni évêques, ni seigneurs, ni dîmes, ni droits seigneuriaux ; que chacun soit libre possesseur de son bien, qu'il n'y ait plus de titres ni de distinctions, plus de droits de chasse et de pêche. Le peuple, imbu de ces maximes dangereuses, conduit par des gens qui paraissaient le diriger, excité par la cherté des denrées, fut attroupé partout le même jour ».

Quoi qu'il en soit des causes de l'insurrection provençale, elle prit au dépourvu les représentants du pouvoir central aussi bien que les officiers municipaux, et ils ne virent de moyen de salut que dans une extrême douceur. Le maire et les échevins de Marseille, par exemple, après avoir raconté dans une lettre du 25 mars les violences exercées contre eux, et la nécessité où ils s'étaient trouvés d'abaisser le prix du pain et celui de la viande, ajoutent : « Les paroles affectueuses que nous avons adressées au peuple, la promesse que nous lui avons faite de nous occuper tout de suite de ses réclamations, tout cela a arrêté ses entreprises ». Quant aux troupes, elle reçurent l'ordre de ne pas faire usage de leurs armes, et si elles tirèrent à Aix sur les émeutiers, elles le firent malgré leurs officiers, alors qu'une douzaine de soldats étaient déjà tués ou blessés. Le comte de Caraman exposa sa vie pour calmer les mutins, et il justifie sa conduite en ces termes dans un rapport du 27 mars : « On vous dira que j'ai montré trop de popularité. Cette popularité, qui est dans mon caractère, était le seul moyen de pouvoir arriver à mon but avec des forces insuffisantes ». Le lendemain il écrit de nouveau : « Concentré dans les villes, sans cavalerie et ne pouvant exposer de petits détachements à la fureur du peuple, qui ne connaît

plus le respect dû aux troupes du roi, je ne puis protéger les campagnes, et je tâche de suppléer aux forces par la persuation[1] ». Dès le début des troubles, l'intendant avait constaté aussi que « l'autorité n'avait pas assez de moyens en Provence pour contenir et prévenir les effets de la fermentation des esprits ». Si cette explication est vraie, cela prouve que l'ancienne monarchie avait eu le tort de ne prévoir aucune organisation pour réprimer des séditions toujours possibles, surtout dans un moment où les passions étaient exaltées par l'approche d'un grand événement politique. Mais les fonctionnaires royaux, quand même ils auraient eu un plus grand nombre de régiments à leur disposition, s'en seraient-ils servis? Leurs sympathies étaient en effet acquises à la cause populaire, et peu s'en faut qu'ils ne trouvassent que les Provençaux avaient eu raison de se révolter. M. de Caraman écrivit en effet, peu de temps après la cessation des troubles, que les paysans se laissaient facilement désarmer, que la suppression des droits d'entrée sur la farine avait comblé leurs vœux, et il ajoutait : « Il est fâcheux que cette réforme ait été le fruit de la crainte, mais le bien n'est pas moins réel. On s'aperçoit encore d'un peu plus d'attention de la noblesse et des gens aisés pour les pauvres paysans ; on s'est accoutumé à leur parler avec plus de douceur lorsqu'ils étaient ameutés, et cette habitude restera[2] ».

Si les désordres dont le récit précède avaient motivé une répression quelconque, elle en aurait peut-être empêché beaucoup d'autres, en répandant dans la France entière une intimidation salutaire. Mais le ministère ne s'émut aucunement de ces faits: il se dispensa d'enjoindre aux intendants et gouverneurs de provinces de veiller rigoureusement au maintien de l'ordre, il n'ordonna pas de poursuites contre les coupables, et les auteurs des pires

[1] *Arch. nat.*, H, 1453.
[2] *Arch. nat.*, H, 1274 ; lettre du 22 avril 1789.

attentats contre les personnes ou les propriétés demeurèrent impunis. Les conséquences de cette pusillanimité ne se firent pas attendre: d'une part les hommes violents et mal intentionnés considérèrent qu'ils pouvaient impunément troubler la paix publique; d'autre part les dépositaires de l'autorité, impressionnés par l'exemple qui leur venait de haut, n'osèrent plus agir et craignirent de se compromettre inutilement s'ils faisaient acte d'énergie. Aussi chaque jour du mois d'avril fut-il pour ainsi dire marqué par quelque émeute [1]. Il y en eut à Cette, à Agde, à Castelnaudary, à Bagnols, au Puy, à Pézenas : dans toutes ces villes, les magasins de grains furent pillés et les officiers municipaux contraints de taxer le pain au-dessous du cours. A Nevers, des bandes de pillards procédèrent pendant trois jours à la recherche du blé emmagasiné chez les particuliers et dans les couvents ; elles fixèrent elles-mêmes le prix auquel les marchands devraient le livrer et en emportèrent une grande quantité sans payer. A Montlhéry, presque aux portes de Paris, une troupe de paysans envahit le marché ; d'après un rapport de police, « la maréchaussée, ayant voulu apaiser ce désordre, a été assaillie à coups de pierres et de bâtons, et forcée de rester spectatrice de la violence du peuple, qui a pillé tout ce qui s'est trouvé de blé sur le carreau de la halle ». A Rochefort, le renvoi de 500 ouvriers de l'arsenal auxquels il était dû six mois de salaires, servit de prétexte à une violente sédition ; les boucheries, les boulangeries, furent mises à sac, sans que les officiers de la marine, qui du reste avaient ordre de ne pas faire tirer sur le peuple, pussent les préserver, et le directeur de l'arsenal, après avoir harangué la foule, lui fit délivrer du pain afin d'apaiser le tumulte. Dans la vallée de la Loire, il n'y eut pas un marché qui ne donnât lieu à des rixes, et, le 21 avril, le baron de Besenval, qui comman-

[1] Les renseignements qui suivent sont tirés des *Arch. nat.*, H, 1453, 1455.

dait les provinces du centre, écrivait à Necker: « Chaque lettre que je reçois de la Touraine et de l'Orléanais est le détail de trois ou quatre émeutes à grand'peine contenues par les troupes et la maréchaussée. Les deux révoltes d'Amboise ont été d'une violence alarmante... Ce qui redouble le mal, c'est le défaut de police et l'inaction de tous les gens préposés au soin de la maintenir. Tous les procès-verbaux de la maréchaussée constatant les séditions occasionnées par la cherté du blé, imputent une grande partie du trouble à l'absence des magistrats ».

Dans ces circonstances critiques, le devoir des ministres semblait tout tracé : c'était de prendre enfin des mesures efficaces pour la protection du commerce des céréales et pour le rétablissement de la sûreté publique. Mais, par suite d'une véritable aberration, au lieu de rassurer les détenteurs de grains qui n'osaient plus, et pour cause, porter leurs marchandises sur les marchés, Necker aima mieux flatter les préventions du peuple. Il feignit de croire que la disette avait pour cause le recel des grains par les cultivateurs et les commerçants, et remit en vigueur des mesures de police qu'avait supprimées Turgot. Il fit donc rendre le 22 avril un arrêt du Conseil autorisant les autorités administratives à prescrire aux fermiers et aux propriétaires exploitant leurs propres terres d'apporter sur les marchés des quantités déterminées de denrées, à ordonner la visite des greniers et à faire enlever, au besoin par la force, les approvisionnements qu'elles estimeraient nécessaires aux besoins de la consommation. De tout temps de semblables dispositions avaient donné lieu à des abus, amené des gaspillages et répandu l'inquiétude. Les propriétaires et fermiers trouvaient d'ailleurs le moyen de soustraire aux recherches une partie de leurs grains, et pour se venger des vexations qu'on leur faisait subir, pour se couvrir des pertes qu'on leur infligeait, ils vendaient d'autant plus cher leur blé, leur orge et leur seigle. L'arrêt

du 22 avril était donc injustifiable, mais il l'était surtout dans l'état d'affolement auquel on était parvenu. Les parlements s'empressèrent d'interdire, en vertu de ses dispositions, toute exportation de céréales en dehors des limites de leurs ressorts respectifs, et les maires des moindres villes, sous prétexte d'assurer la subsistance des habitants, prirent, chacun en ce qui concernait son territoire, des arrêtés contre la sortie des grains. Les différentes provinces du royaume, et dans l'intérieur d'une même province les différents cantons, ne purent donc plus se venir mutuellement en aide, la circulation des subsistances devint d'autant plus difficile que beaucoup de municipalités se crurent en droit d'arrêter les convois de vivres, les prix subirent un renchérissement général, et l'alimentation des grandes villes se trouva compromise. La ville de Lyon, par exemple, tirait de la Bourgogne le blé nécessaire à sa consommation ; d'après un mémoire adressé en 1785 par l'intendant Amelot à Calonne [1], cette province produisait chaque année plus de grains qu'elle n'en consommait, et elle en expédiait par la Saône d'importants chargements dans le Lyonnais, le Dauphiné, le Languedoc et la Provence. Cependant, au printemps de 1789, Amelot craignit que les exportations de céréales n'exposassent ses administrés à en manquer. « Nous sommes à la veille d'avoir des émeutes dans toutes les villes, écrivait-il à Necker le 8 avril ; les officiers municipaux n'y sont plus maîtres, le peuple n'y respecte rien... En Bourgogne, où l'autorité n'a pas le moyen d'être soutenue, on serait exposé aux dangers les plus grands, si on ne prenait pas tous les moyens de calmer les esprits ». Necker l'invita néanmoins à tolérer des expéditions de blé à Lyon ; mais il lui répondit le 28 avril que le parlement de Dijon les avait prohibées, et que le premier président lui avait dit « que ce serait compromettre la

[1] *Arch. nat.*, H, 200.

sûreté des habitants de la Bourgogne, que de permettre la moindre sortie des grains ; que le parlement, dans une circonstance comme celle-ci, suivrait l'exécution de son arrêt avec la plus grande sévérité ; qu'il serait certainement très fâcheux qu'il y eût une révolte dans la ville de Lyon, mais qu'il ne voyait pas la nécessité d'en occasionner mille en Bourgogne, et de mettre en feu une province aussi étendue ; que d'ailleurs ce serait compromettre les diverses autorités dans la province, et détruire la confiance du peuple déjà persuadé qu'on ne le soutient pas assez ». Amelot ajoute qu'il partage cet avis, qu'il ne pense pas qu'avant longtemps aucun convoi de grains puisse quitter la Bourgogne, où le pain se vend plus cher qu'à Lyon, et où « le peuple des campagnes murmure dès qu'il voit un fermier vendre son blé au dehors [1] ».

L'égoïsme local et l'esprit d'indépendance des fonctionnaires trouvèrent leur compte, on le voit, à l'arrêt du Conseil du 22 avril. Mais en augmentant la panique, en occasionnant l'élévation des prix de vente, il eut un autre résultat : celui de multiplier les émeutes. A Caen, le peuple pilla pendant deux jours, les 23 et 24 avril, les magasins de blé, et le duc de Beuvron, gouverneur, ne rétablit l'ordre qu'avec peine, car, ainsi qu'il l'écrivit à Necker, il voulut, « afin de se conformer aux intentions de Sa Majesté, ne pas massacrer les sujets du roi ». Le 25 avril, le marché de Rambouillet fut troublé par un violent tumulte, et on força les marchands à livrer, pour 24 livres, le setier de blé qui en valait 36. Le 26 avril, des magasins appartenant à l'État furent mis au pillage à Orléans, la maréchaussée tira sur les émeutiers et en tua huit ou dix, mais les autorités municipales n'en furent pas moins obligées de diminuer de sept sous le prix du pain de 9 livres. « Une diminution aussi énorme, mandèrent au ministre le maire et ses échevins,

[1] *Arch. nat.*, H, 1455.

ne tend qu'à dégoûter les laboureurs et propriétaires d'amener des grains aux marchés, et d'ailleurs le prix des grains étant supérieur à celui du pain, les boulangers cesseraient bientôt de cuire. » A Bray-sur-Seine, le 1er mai, les cultivateurs qui apportèrent du blé sur le marché s'en virent dépouillés ; et on leur paya 3 livres le boisseau qui s'était vendu 4 livres 10 sous au marché précédent. Nous ne voulons pas poursuivre cette triste énumération. Qu'il suffise de savoir qu'entre le 22 avril et le 5 mai, jour de l'ouverture des États généraux, il y eut encore des pillages de grains et des taxations arbitraires à Amiens, à Sens, à Tournus dans la Bourgogne, à Bort dans le Limousin, et à Limoux dans le Languedoc [1]. Aussi, quand les députés de la France se réunirent à Versailles, l'alarme était générale au sujet des subsistances.

La politique suivie par Necker dans la question des grains ne saurait donc être jugée trop sévèrement. Loin de mériter les éloges qu'il s'est décernés à lui-même, en prétendant qu'il avait eu « le bonheur de prévoir à l'avance le cours des événements [2] », il doit être blâmé d'avoir, par ses mesures intempestives, affamé le royaume. Comme l'a écrit Arthur Young : « La disette a été son ouvrage; s'il n'avait pas été ministre, si le gouvernement n'avait fait aucune démarche, on n'aurait entendu parler de rien de tel en France. Par ses manœuvres, une année ordinaire se changea en disette, et la disette en famine [3] ». D'un autre côté, la cherté du pain causa dans le peuple un mécontentement qui le prédisposa à la violence, et la mollesse avec laquelle les troubles furent réprimés lui inspirèrent le mépris de l'autorité. En outre, les impôts rentrent mal quand les populations sont malheureuses, quand l'ordre public n'est pas maintenu ; un retard consi-

1 *Arch. nat.*, H, 1453, 1455.
2 *De l'Administration de M. Necker.*
3 *Voyages en France*, II, 338.

dérable se fit donc sentir dans le paiement des contributions, pendant les premiers mois de 1789, retard d'autant plus fâcheux que le Trésor était plus obéré. Enfin, les achats de blé faits à l'étranger pour le compte du gouvernement français coûtèrent des sommes énormes; ainsi que nous l'exposerons plus tard, leur montant dépassa 70 millions de livres, et cette surcharge acheva d'épuiser les finances royales.

Pour comprendre à quelles désastreuses conséquences aboutirent les faux calculs de Necker, il faut nous reporter à plus d'un siècle en arrière et faire abstraction des admirables progrès accomplis depuis lors, car l'état économique de la France moderne ne ressemble en rien à ce qu'il était avant la Révolution [1]. Une population d'environ 40 millions d'habitants vit maintenant dans l'abondance, sur un sol qui alors nourrissait avec peine 25 à 26 millions d'hommes. D'après les estimations d'Arthur Young, il y avait dans le royaume 28 millions et demi d'hectares de terres labourables, sur lesquels 6 millions et demi restaient annuellement en jachère. La jachère n'était bannie que de la Flandre, d'une partie de l'Artois, de l'Alsace, de la Limagne et de la vallée de la Garonne. D'immenses étendues en bruyères, en landes et en marais couvraient la Bretagne, l'Anjou, la Basse-Normandie, le Poitou, le Berry, la Marche, la Guyenne, la Gascogne. Les terres, même de bonne qualité, étaient mal cultivées et leur rendement s'en ressentait. En outre, la majorité des terres arables était consacrée à la culture du seigle, de l'avoine et autres grains inférieurs. On ne semait en blé chaque année que 4 millions d'hectares au plus, dont la production ne dépassait pas 30 millions d'hectolitres de froment. Quant à la production du seigle, elle variait entre 40 et 50 millions d'hectolitres. Aussi le prix du blé était-il relativement élevé ; pendant

[1] La valeur annuelle de la production agricole, à la veille de la Révolution, est estimée à deux milliards et demi de francs. Aujourd'hui cette valeur n'est pas moindre de 12 à 14 milliards.

tout le règne de Louis XVI, il oscilla autour de 22 livres par setier pesant 240 livres. En 1786, la récolte ayant été bonne, il s'abaissa à 20 livres, mais en 1788 il atteignit 24 livres. Ces prix ne sont d'ailleurs que des moyennes, et de grands écarts existaient souvent dans la valeur du blé, non seulement d'une province à l'autre, mais même d'un canton à un autre d'une même province.

La livre de pain blanc valait deux sous et demi à trois sous, c'est-à-dire moitié de ce qu'elle valait en Angleterre. Mais dans ce pays le pain ne contenait que du froment, tandis que chez nous il renfermait généralement une certaine quantité d'autres farines. Les paysans et les ouvriers ne mangeaient du reste guère de pain blanc; ils se nourrissaient de pain bis, de pain de seigle, ou même de pain d'orge et d'avoine. Ces pains de qualité inférieure se vendaient de un sou et demi à deux sous et demi la livre. La viande de bœuf, de mouton, de veau, valait de cinq à sept sous la livre, celle de porc huit ou neuf sous. Mais le peuple n'en consommait pas, car il n'était pas assez riche pour en acheter, les salaires étant très bas. Dans les campagnes, la journée d'homme se payait de quinze à vingt sous, dans les villes et dans les manufactures de vingt à trente sous; les maçons, charpentiers et autres ouvriers ayant une certaine habileté technique gagnaient seuls de trente à quarante sous par jour. En moyenne le prix de la main-d'œuvre était inférieure à une livre [1]. C'était peu assurément, et néanmoins ce prix avait augmenté d'un quart comparativement à ce qu'il était vingt-cinq ans auparavant. A la vérité les conditions de la vie avaient renchéri dans une notable proportion pendant le règne de Louis XVI; Arthur Young en fournit de nombreux exemples, et il ajoute : « Il y a peu de chose, dans l'économie politique de la France, qui fasse aussi bon effet que cette hausse générale des prix [2] ». Il ne

[1] Voir pour plus amples détails *Les Prix en 1790*, par Léon Biollay.
[2] *Voyages en France*, II, 272.

faut pas oublier en effet que les quinze années qui ont précédé la Révolution ont constitué pour la France une période prospère. Le progrès constant du produit des droits sur les consommations, progrès que nous avons eu soin de relever, en est une preuve incontestable. Des recherches récemment faites par un agronome distingué ont mis de même ce fait en lumière. L'écrivain dont nous parlons, M. D. Zolla, a constaté dans une savante étude sur les variations des prix et du revenu des terres, que de 1770 à 1789 l'augmentation de la valeur locative des domaines ruraux n'a pas été moindre de 35 pour 100 dans le Beauvoisis, de 40 pour 100 dans les environs de Paris et en Normandie, de 50 pour 100 dans l'Anjou, de 60 pour 100 dans le Maine, de 66 pour 100 dans la Bresse. Or, si les terres avaient plus de valeur, c'est parce que les productions de l'agriculture en avaient elles-mêmes davantage.

Malgré l'amélioration dont ces chiffres témoignent, la situation des classes ouvrières était restée très précaire. Dans les villes, où le commerce et l'industrie étaient concentrés, où la présence des personnes riches entretenait une foule de petits métiers, et où les salaires étaient relativement avantageux, les gens du peuple parvenaient à vivre, et si le nombre des malheureux était énorme, ceux-ci trouvaient du moins des secours dans les aumônes que distribuait la charité publique et privée. Mais dans les campagnes, et celles-ci contenaient les trois quarts de la population, le travail agricole était seul à la portée des ouvriers, il était très mal rémunéré et les secours faisaient entièrement défaut. Les campagnards se divisaient en deux catégories : à la première appartenaient les fermiers, les métayers et les paysans cultivant eux-mêmes leurs champs ; à la seconde, les simples journaliers. Ces derniers n'ayant pour vivre et pour soutenir leurs familles qu'un salaire dont le taux ne leur permettait pas de réaliser des économies, on devine à quelles souffrances ils étaient en proie quand la

récolte avait été mauvaise, quand des inondations ou un grand froid survenaient. Les paysans propriétaires n'étaient en général guère plus heureux, car sans instruction, sans capitaux, sans chemins, ils ne faisaient produire à la terre que de maigres récoltes, en tiraient difficilement parti, étaient surchargés d'impôts, se sentaient découragés par l'augmentation de la taille dès que leurs « facultés » semblaient s'être améliorées [1], et c'est véritablement pour eux qu'a été inventée l'expression de vivre de privations. Le sort des fermiers, lesquels sont, comme l'a très bien dit Turgot, des entrepreneurs de culture, ne pouvait pas être comparé au leur; il était très supérieur, car d'une part ils cultivaient mieux, disposant de plus de bétail et d'un matériel agricole plus complet; d'autre part ils n'affermaient un domaine qu'après s'être rendu compte du produit net qu'ils en pourraient tirer, déduction faite des impôts et des frais de culture. Mais l'affermage des terres était peu répandu; il n'était pratiqué qu'en Flandre, en Picardie, en Normandie, dans l'Ile-de-France et dans l'Orléanais. Partout ailleurs les propriétaires fonciers étaient obligés de recourir au métayage, et si ce mode d'exploitation des terres compte aujourd'hui de nombreux partisans, s'il donne dans certains cas d'excellents résultats et s'il mérite d'être encouragé comme une des formes de l'association du capital et du travail, il faut avouer que sous l'ancien régime il était aussi mauvais pour le propriétaire que pour le paysan. Des raisons de différents ordres en fournissent l'explication.

Les paysans étant tous pauvres et ignorants, aussi dépourvus de connaissances agricoles que d'initiative, le propriétaire s'estimait heureux quand il trouvait parmi eux un métayer qui lui parût devoir faire avec honnêteté le partage

[1] « On travaille, mais c'est pour satisfaire aux premiers besoins... La crainte de payer un écu de plus fait négliger au commun des hommes un profit qui serait quadruple. » (Délibération de l'ass. prov. du Berry).

des fruits. En sus des bestiaux, instruments, semences, il était souvent obligé de lui avancer de quoi se nourrir jusqu'à la prochaine récolte. Suivant la remarque de Turgot, « ce métayer, accoutumé à la vie la plus misérable, et qui n'a ni l'espérance ni même le désir de se procurer un état meilleur, cultive mal, néglige d'employer les terres à des productions commerçables, il s'occupe par préférence à faire venir celles dont la culture est moins pénible. Il est même assez peu inquiet sur sa subsistance ; il sait que si la récolte manque, son maître sera obligé de le nourrir pour ne pas voir abandonner son domaine. Le maître est sans cesse en avance avec lui. Lorsque l'avance est grossie jusqu'à un certain point, le métayer, hors d'état d'y satisfaire, abandonne le domaine... Le métayer est toujours réduit à ce qu'il faut, précisément pour ne pas mourir de faim [1]. » Comme, d'après l'usage, le paiement de la taille et de la capitation était à sa charge, ces taxes lui enlevaient le plus clair de ses modestes bénéfices, ainsi que toute émulation. De son côté, le propriétaire ne tirant de son bien qu'un revenu modique et mal assuré, ne faisait à son métayer que les avances les plus indispensables, et ne lui fournissait pas un cheptel suffisant pour qu'il pût entretenir par des fumures abondantes la fécondité du sol. Au surplus, parmi les propriétaires, beaucoup étaient peu aisés, d'autres résidaient au loin, et tous auraient craint, en employant leurs capitaux à des améliorations agricoles, que ces améliorations, au lieu de tourner à leur profit, fussent simplement une occasion de supplément d'impositions. Jusqu'à la Révolution, la condition des métayers resta donc des plus fâcheuses, et le voyageur anglais qui a décrit si bien l'état de la France à cette époque parle d'eux en ces termes : « Ces pauvres gens, dans la plus grande partie de la France, se sont confondus avec les paysans, et pour ce qui

[1] *Œuvres de Turgot*, I, 545, 549.

regarde la richesse ils ne sont guère au-dessus des journaliers [1] ».

Ainsi la presque totalité des habitants des campagnes vivait au jour le jour, et les indices de leur pauvreté n'étaient que trop apparents. Le même auteur dont nous venons de citer l'appréciation fut vivement frappé de voir en Champagne, dans le Berry, en Bretagne, dans le Quercy et dans bien d'autres provinces, les femmes et les enfants sans bas ni sabots et couverts de guenilles, les hommes sales et mal vêtus, des mendiants errer par troupes, des cabanes à l'aspect sordide, sans vitres aux fenêtres, et parfois sans autre ouverture que la porte. Il déclare à plusieurs reprises que la population agricole est misérable et qu'elle gagne à peine sa subsistance. Comparant le prix des vivres et de la main-d'œuvre en Angleterre et en France, il trouve que l'ouvrier anglais est payé 76 pour 100 de plus que l'ouvrier français et peut se nourrir presque à aussi bon compte ; il en tire cette conclusion : « Le travail des champs étant en France de 76 pour 100 inférieur à ce qu'il est en Angleterre, on en peut inférer que ceux qui en vivent, et ce sont les plus nombreux, seront de 76 pour 100 moins à leur aise que chez nous ; de 76 pour 100 plus mal nourris, plus mal vêtus, plus mal traités en santé et en maladie ». Un jour il goûte le pain d'une famille de métayers et découvre qu'il est un mélange d'orge et d'avoine ; il plaint ceux qui en sont réduits à le manger et il ajoute : « du reste le peuple ne connaît pas le pain de froment ». Ailleurs il écrit : « Bien des Français ne mangent que peu de seigle et point du tout de froment ; dans une partie de la Normandie et de la Bretagne on consomme surtout du sarrazin ; dans le Limousin, la Marche et une partie du Languedoc des châtaignes, et dans le Midi du maïs ». Une autre fois il fait cette réflexion : « Un voyageur, même sans faire autant que moi

[1] Young, *Voy. en France*, II, 108.

attention à ces objets, verra à chaque pas des signes non équivoques de détresse. Qui s'en étonnerait, sachant le prix de la main-d'œuvre, celui des subsistances, et la misère qu'entraîne pour les classes inférieures la plus petite hausse dans les grains, misère qui s'accroît des alarmes qu'excite la crainte d'une disette [1] ? »

Au surplus, avec l'insuffisance des voies de communication qui existaient alors en France, la pauvreté des populations rurales n'était-elle pas en quelque sorte fatale ? Sans doute il y avait les routes royales, et leur largeur, leur bon entretien excitaient l'admiration des étrangers. Mais les routes secondaires et les chemins vicinaux faisaient défaut, ou se trouvaient dans un état d'abandon qui ne permettait pas les longs transports. L'abondance de la récolte dans une province ne pouvait donc pas compenser le déficit survenu dans une autre. Ici les grains étaient à vil prix, et ailleurs ils se vendaient à des prix excessifs. Tantôt sur un point de la France, tantôt sur un autre, on craignait perpétuellement la famine. Aussi les paysans étaient-ils toujours exposés à manquer du nécessaire. Quand au mois de décembre 1787, les assemblées provinciales se réunirent, elles signalèrent le sort misérable des paysans. Nous croyons même que pour faire preuve de sollicitude envers des concitoyens malheureux, et par l'effet de cette « sensibilité » qui poussait les hommes du dix-huitième siècle à exprimer leurs sentiments en termes emphatiques, elles apportèrent une certaine exagération dans la peinture des privations endurées par les campagnards [2]. Toutefois il n'est pas douteux que la vie de ceux-ci était fort dure, fort incertaine, et qu'une longue sécheresse, des pluies prolongées, un hiver rigoureux, en diminuant le rendement de la récolte ou en suspen-

[1] Young, II, 201, 265, 299, 324.

[2] L'assemblée provinciale du Soissonnais, entre autres, s'exprima ainsi : « excessive en elle-même, la misère des campagnes l'est encore par les désordres qu'elle entraîne. Il ne faut point chercher ailleurs la source effrayante de la mendicité et de tous ses vices. »

dant le travail, étaient pour eux l'occasion de cruelles épreuves.

Le déficit survenu en 1788 dans la production de l'agriculture française aurait en conséquence suffi pour exposer un grand nombre d'entre eux à souffrir de la faim, quand même Necker n'aurait pas agi au rebours de leurs intérêts véritables. Un fléau rare dans notre pays vint en outre rendre leur situation plus pénible encore. Dès le milieu de novembre, des froids excessifs éclatèrent et ils sévirent sur toute la France; les eaux de la Seine, de la Loire, de la Saône, du Rhône, de la Garonne furent prises par la glace pendant plusieurs semaines; les bassins de plusieurs ports de la Manche gelèrent, et le port de Marseille lui-même fut couvert de glace. Dans la nuit du 30 décembre, le thermomètre Réaumur marqua à Paris 18° 1/2 au-dessous de zéro, et l'adoucissement de la température ne se fit sentir qu'une quinzaine de jours plus tard. Bref, l'hiver de 1789 fut le plus terrible qu'on eût vu en France depuis 1709; les travaux dans les villes et aux champs furent arrêtés, l'emploi de la batellerie pour le transport des grains et farines fut suspendu, et la classe ouvrière, affamée, tremblant de froid, se vit privée de tout moyen d'existence. La bienfaisance des riches s'exerça largement en faveur des indigents : à Paris surtout elle en soulagea un grand nombre, l'archevêque, M. de Juigné, s'endetta de 400,000 livres afin de pouvoir augmenter ses aumônes, les curés organisèrent des quêtes, les théâtres donnèrent des représentations au profit des pauvres, et le *Journal de Paris,* en publiant les noms des personnes qui faisaient des dons, soit en nature soit en argent, tira parti de leur vanité [1]. Mais dans les villes où la richesse était moindre que dans la capitale, dans les petites villes et dans

[1] Le *Mercure de France*, peut-être par rivalité contre le *Journal de Paris*, blâma cette publicité, et son rédacteur en chef, Mallet du Pan, écrivit : « Le style exagérateur du siècle a gâté même les vertus... On a habitué le public à célébrer des actes estimables comme des actions héroïques; la moindre aumône est érigée en bienfait ».

les villages, quelle fut l'importance des secours? Nulle assurément par rapport aux besoins. On peut donc affirmer que durant les derniers mois où elle exerça seule le pouvoir suprême, la royauté française laissa des milliers de ses sujets mourir d'épuisement et de faim. Quoi d'étonnant par suite à ce que les couches profondes de la nation se sentissent atteintes de mécontentement et de colère! Comment ne se seraient-elles pas crues fondées à se dire, comme l'a écrit le duc de Liancourt dans son rapport du 15 juillet 1790 sur la mendicité : « La misère des peuples est un tort des gouvernements? » Leur irritation fut poussée si loin, qu'elles ne surent aucun gré au ministre de ses efforts et de ses sacrifices pour leur venir en aide. Les foules sont faciles à égarer, surtout quand elles souffrent. Elles accueillirent donc les calomnies que des gens malintentionnés mirent en circulation. On raconta que Necker était l'allié des accapareurs, que d'accord avec eux il se livrait à des trafics immoraux sur les grains, et qu'il produisait à son gré la hausse ou la baisse dans les différentes provinces. Si absurdes qu'ils fussent, ces faux bruits firent sourdement leur chemin, et il ne devait pas s'écouler longtemps avant que Necker fût publiquement accusé d'avoir spéculé sur la disette.

II

Les soucis causés au gouvernement de Louis XVI par la crise des subsistances avaient certes leur gravité; mais combien plus grande était celle des résolutions qu'il avait à prendre au point de vue politique! Tout d'abord, devait-il chercher son appui dans le tiers état, ou bien dans les ordres privilégiés? Il semble que la question aurait dû être nettement posée dans le Conseil du roi, mais elle ne le fut pas, et Necker pensa comme ses collègues que le parti le plus

prudent consistait à ne pas s'engager à fond en faveur du tiers état, et par suite à ne pas s'aliéner la noblesse et le clergé.

Il s'en fallait de beaucoup que la majorité des privilégiés fût hostile aux réformes. La rédaction des cahiers des deux premiers ordres ne devait pas tarder à le démontrer. Mais en attendant que les électeurs fussent convoqués pour arrêter les vœux à soumettre aux États généraux, divers incidents se produisirent, qui permirent d'apprécier les véritables sentiments des privilégiés. Ainsi la noblesse de Bourgogne, réunie à Dijon, dans les premiers jours de janvier 1789, afin de délibérer sur les réclamations produites par le tiers état et relatives à des changements à introduire dans la composition des États de la province, adopta une délibération par laquelle elle consentit non seulement à ce que le tiers fût représenté dans ces États par des mandataires librement élus, mais encore à supporter elle-même tous les impôts dans la proportion de ses propriétés. Elle va jusqu'à dire, « pour désabuser le peuple que l'on voudrait tromper », que depuis longtemps elle est prête à renoncer à ses exemptions pécuniaires, et elle souscrit « l'engagement de partager avec le tiers toutes les impositions présentes et à venir ».

En ouvrant le 15 janvier à Montpellier la session des États du Languedoc, l'archevêque de Narbonne, qui en est le président, prononce un éloquent discours dont le passage suivant mérite d'être reproduit : « Malheur à ceux qui n'envisageraient qu'avec une froide indifférence les dispositions généreuses et désintéressées dont est animé notre auguste monarque ! Il veut restituer à l'universalité de ses sujets l'avantage précieux de n'être assujettis qu'aux impôts qu'ils auront consentis... Il les exhorte à rendre moins pesant, par une répartition équitable et proportionnellement égale, le fardeau des contributions nécessaires. Il veut désormais n'adopter pour mesure de l'impôt que

celle du besoin qui l'aura rendu indispensable.... Il n'existe point de privilège antérieur à celui de la chose publique. L'État conserve une hypothèque indestructible sur toutes les valeurs qu'il protège, et rien n'a jamais pu être ni donné ni acquis au préjudice de ce principe fondamental de toute société qui a des intérêts communs à poursuivre, et par conséquent des charges communes à remplir ». L'archevêque fait ensuite appel à la concorde de toutes les classes de citoyens afin d'assurer le succès des États généraux, et il ajoute : « C'est cette harmonie de volontés qui décidera si une assemblée tant désirée, au lieu d'être la plus puissante des ressources, ne deviendra pas elle-même le plus grand des malheurs[1] ». Non moins bien disposés que leur président en faveur des réformes, les gentilshommes et ecclésiastiques des États du Languedoc s'empressent de faire l'abandon de leurs privilèges pécuniaires, et ils adressent au roi la lettre suivante : « Sire, tous les membres des deux ordres du clergé et de la noblesse prennent la liberté de déposer dans le sein paternel de Votre Majesté le vœu qu'ils viennent de former de contribuer aux impositions de la province, tant royales que locales, sans aucune différence dans la quotité de l'imposition proportionnelle des autres biens ruraux... Ils ont eu la satisfaction, lorsqu'ils ont annoncé leur résolution à l'assemblée des États, d'être témoins de l'empressement de tous ceux des membres du tiers état qui possédaient des biens nobles à y consentir, et à partager le zèle et le patriotisme dont ils venaient de donner l'exemple ». Presque à la même date, le 21 janvier, la noblesse du Roussillon, « considérant que ses membres sont hommes et citoyens avant d'être nobles », vote par acclamation « de supporter dans une parfaite égalité les impôts et contributions générales de la province, sans aucune exemption pécuniaire, ne prétendant se réserver

[1] *Archives nationales*, H, 150

que les droits sacrés de la propriété et les distinctions nécessaires dans une monarchie ».

Toutefois, dans trois provinces, les ordres privilégiés eurent une attitude bien différente. En Franche-Comté, les États avaient été réunis à la fin de novembre 1788, et, conformément aux anciennes formes, ils s'étaient divisés en trois chambres distinctes. Ils avaient étudié un plan de réorganisation des États de la province, et pendant que les deux premiers ordres réclamaient le maintien de « l'ancienne constitution franc-comtoise », le troisième avait demandé l'institution d'une chambre unique dans laquelle le tiers état aurait compté la moitié des voix. En même temps une grande agitation s'était propagée dans toute la Franche-Comté, et l'intendant, M. Caumartin de Saint-Ange, avait, le 5 décembre, écrit à Necker : « Si la décision du roi est favorable au tiers état, grande rumeur, protestation de la noblesse et du clergé. Si elle est favorable aux deux premiers ordres, insurrection générale dans la province, 600,000 hommes en armes et toutes les horreurs de la Jacquerie... On vous a laissé ignorer que dans toutes les classes du tiers état la fermentation est au comble, qu'une étincelle suffit pour allumer l'incendie, que le peuple n'est retenu que par l'espoir de la protection du gouvernement... Depuis cinq mois les esprits se sont éclairés, les intérêts respectifs ont été discutés, les ligues se sont formées et leur opposition ne peut être terminée sans effusion de sang que par l'intervention supérieure des États généraux[1] ». Ces graves nouvelles avaient décidé le gouvernement à suspendre les États de la Franche-Comté, et un message royal avait déclaré leur session close. Mais les chambres du clergé et de la noblesse ne s'étaient pas encore séparées, quand le texte du *Résultat du Conseil* parvint à leur connaissance. Elles se réunirent le 6 janvier et elles protestèrent contre le dou-

[1] *Arch. nat.*, H, 723.

blement du tiers. Leur délibération ne réunit pas cependant l'unanimité ; vingt-deux gentilshommes et neuf ecclésiastiques avaient, dans la dernière session des États, soutenu la cause du peuple, et ces trente et un opposants adoptèrent à leur tour une protestation dans laquelle ils se déclaraient prêts à obéir aux ordres du roi ; puis ils déposèrent leur protestation chez un notaire, en invitant leurs concitoyens à la revêtir de leurs signatures. Le parlement de Besançon ayant déclaré ce fait illégal, ils se plaignirent à Versailles de son intervention, et un arrêt du Conseil, qui porte la date du 21 janvier, non content de casser l'arrêté du parlement, loua « les motifs d'amour, d'obéissance et de zèle » qui avaient dicté la protestation de la minorité des États ; en outre, afin de donner aux membres qui l'avaient souscrite « une preuve authentique de la satisfaction de Sa Majesté », il ordonna qu'elle serait imprimée et affichée en même temps que l'arrêt, partout où besoin serait. Le gouvernement montrait donc ouvertement de quel côté étaient ses sympathies, et, dans les termes où il était rédigé, l'arrêt du 21 janvier devait encourager les espérances du tiers. On vit alors se produire pour la dernière fois un spectacle qui dans les années précédentes avait été fréquent : on vit un parlement diriger une violente attaque contre la politique des ministres du roi. Les magistrats de Besançon, comme pour braver l'opinion publique, ne craignirent pas de combattre l'égalité en matière d'impôts, en se fondant sur ce que l'immunité des fiefs ou terres nobles était dans la province un droit réel, et l'esprit novateur, par le motif « qu'il ne s'arrête point dans sa course, qu'un jour il frappe d'un côté, que le lendemain il renverse de l'autre, et que toutes innovations sont dangereuses ». Ils ajoutèrent : « La cour ne peut approuver des prétentions qui tendent à confondre tous les ordres de citoyens, et à dépouiller les uns sous prétexte de soulager les autres ; l'inégalité dans la distribution des biens est dans

les décrets de la Providence et dans la nature de l'ordre social ». Relativement aux États généraux, ils demandèrent qu'ils fussent convoqués d'après les formes suivies en 1614, que chaque ordre eût un nombre égal de députés et qu'il fût interdit aux trois ordres de délibérer en commun et par tête. C'est le 27 janvier qu'ils rendirent cet arrêté, lequel insiste en outre pour que les États de la province soient rétablis conformément à l'ancienne constitution « de la nation franc-comtoise » ; et aussitôt un mouvement général de protestation éclata dans tout le ressort du parlement. Les communautés de campagne aussi bien que les officiers municipaux des villes réprouvèrent hautement les doctrines de cette cour, le bas clergé tint des réunions où il les déclara antipatriotiques, l'excitation finit par gagner les classes populaires, des désordres eurent lieu le 30 mars et les jours suivants dans les rues de Besançon, et les troupes durent intervenir pour protéger contre la colère de la foule les membres du parlement.

A l'autre extrémité de la France, en Bretagne, le désaccord entre le tiers état et la noblesse éclata avec bien plus de violence. Depuis plusieurs mois une série de délibérations identiques avait été prise par les villes et même par beaucoup de villages de la province, afin de se plaindre de la composition des États de Bretagne, États dans lesquels tous les nobles avaient le droit de vote, tandis que le tiers n'y comptait que 42 représentants, qui n'étaient même pas élus par lui et qui siégeaient dans l'assemblée à raison des offices municipaux dont ils s'étaient rendus acquéreurs. La noblesse au contraire se montrait très hostile à tout changement de nature à compromettre sa suprématie. Il résulta de cette divergence de vues, quand les États s'ouvrirent le 29 décembre 1788, qu'ils ne purent utilement délibérer, et un arrêt du Conseil du 3 janvier 1789, motivé par « l'esprit de dissension qui règne dans la province », suspendit leurs séances jusqu'au 3 février. Les députés du

tiers s'empressèrent de s'y conformer, car ils aimaient mieux que les États ne se tinssent pas que de s'y trouver en infime minorité ; l'arrêt du Conseil fut donc accueilli en Bretagne comme une victoire pour le parti populaire. Mais l'ordre de la noblesse envoya immédiatement une députation à Versailles afin d'en obtenir le retrait, et en attendant il résolut de rester en permanence jusqu'au jour où rouvriraient les États. En outre il prit le 8 janvier un arrêté dans lequel il reprocha à l'arrêt du Conseil « de cacher, sous un prétexte spécieux, le projet de disperser les gentilshommes bretons au moment où ils ont le plus pressant besoin d'être réunis, pour réclamer contre l'atteinte qui vient d'être portée aux droits dont la noblesse de France en général et la noblesse de Bretagne en particulier doivent jouir aux États généraux ». L'ordre alla plus loin : il fit prêter à ses membres le serment de ne jamais siéger dans aucune autre assemblée que celle des États constitués suivant les formes anciennes, et déclara « déshonoré, traître à la patrie », quiconque consentirait à être membre d'une telle assemblée. Ainsi les gentilshommes bretons non seulement se refusaient au relèvement politique du tiers dans leur province, mais encore repoussaient le doublement du troisième ordre au sein des États généraux. Cela aurait suffi pour augmenter l'agitation qui existait déjà en Bretagne, car dans aucune autre partie de la France le système seigneurial n'était resté aussi intact et par suite n'excitait autant d'impopularité. Mais en prenant parti pour la noblesse, en condamnant des écrits favorables aux réformes, en défendant aux habitants des paroisses de se réunir et d'émettre des vœux contre l'état des choses existant, le parlement de Rennes vint exalter encore davantage le mécontentement du tiers état. Un placard portant le titre « d'Arrêt du Conseil d'État du Peuple » et annulant les décisions des magistrats, fut affiché sur les murs de Rennes ; dans toutes les paroisses des délibérations furent

adoptées pour revendiquer les droits de l'homme et du citoyen et flétrir les prétentions de la noblesse, et le 20 janvier les étudiants en droit de Rennes et autres « jeunes citoyens de Bretagne » portèrent à la municipalité un arrêté qui, parodiant celui de la noblesse en date du 8 janvier, déclarait infâmes et traîtres à la patrie les membres du tiers état qui abandonneraient la cause populaire.

Obéissant à des ordres supérieurs, le comte de Thiard, commandant de la province, affectait une complète neutralité. Le gouvernement central crut même devoir donner au tiers état un encouragement; à cet effet Necker fit rendre un arrêt du Conseil, dont le préambule constatait combien les trois ordres étaient inégalement représentés dans les États de Bretagne, et dont le dispositif permit « aux communautés qui ont droit de suffrage auxdits États, de se choisir librement un nombre double de celui de leurs députés à l'assemblée ordinaire ». L'irritation que cet arrêt causa à la noblesse fut extrême, et dans l'espoir d'amener des divisions parmi ses adversaires, de séparer, suivant l'expression bretonne, le gros tiers du haut tiers, elle soudoya des gens de la basse classe qui firent, le 26 janvier, une manifestation en sa faveur et maltraitèrent quelques étudiants. Les désordres de cette première journée furent peu graves, mais le lendemain ils recommencèrent, la jeune noblesse et les jeunes gens des écoles en vinrent aux mains, un combat sanglant s'engagea, et si le comte de Thiard n'avait pas gardé avec de l'artillerie la salle des États, les gentilshommes qui y étaient réunis auraient couru risque d'être massacrés. La tranquillité publique ne se rétablit qu'au bout de plusieurs jours. « La terreur règne dans tous les esprits, écrivait, le 1er février, le comte de Thiard. Il y a des gens qui désirent la guerre civile avec tant d'ardeur, qu'ils emploient les plus odieux moyens pour l'allumer; chaque moment me donne la crainte de la voir recommen-

cer [1]. » Il parvint toutefois à décider d'abord les deux premiers ordres, puis le tiers état à consentir à la levée des impôts pour 1789, et les États de Bretagne furent définitivement clos. Mais les troubles qui avaient eu lieu à Rennes les 26 et 27 janvier eurent dans tout l'ouest de la France un retentissement extraordinaire. Mille à quinze cents jeunes gens partirent en armes de Nantes, de Saint-Malo, de Saint-Servan et d'autres villes de la Bretagne, afin de porter secours aux étudiants et aux bourgeois de Rennes; malgré la défense du comte de Thiard ils entrèrent dans cette ville le 30 janvier, et y furent acclamés par la population. A Caen, à Poitiers, la jeunesse rédigea des adresses en l'honneur des défenseurs des droits du tiers état. « Les jeunes citoyens de la ville d'Angers » votèrent un arrêté pour flétrir « l'aristocratie que quelques nobles voudraient établir, et les prétentions révoltantes que quelques membres de l'État oseraient élever contre les pouvoirs incontestables et la légitime autorité du corps entier de la nation ». Il n'est pas jusqu'aux « mères, sœurs, épouses et amantes des jeunes citoyens de la ville d'Angers », qui ne tinssent une assemblée, dans laquelle elles déclarèrent partager leurs généreux sentiments. Sous l'influence de ces excitations, la guerre civile menaçait de renaître. « Le tiers des villes, lisons-nous dans une lettre de l'intendant datée du 8 février, fait des efforts pour attirer à lui les paysans en les flattant qu'ils ne paieront plus de droits seigneuriaux... Les deux partis semblent se disputer à qui soulèvera les paysans. » De son côté, le comte de Thiard mandait le 13 février : « la noblesse voudrait me voir employer une grande sévérité contre les insurrections du tiers. Si je hasardais quelques actes d'autorité sur cette multitude, la noblesse qui me presse de les exercer serait bientôt dans le cas de s'en repentir; c'est pour elle que je veille. Elle devrait con-

[1] *Arch. nat.*, H, 419.

naître aussi bien que moi la disposition des esprits, et calculer que dans une effervescence semblable à celle qui agite la province, il y aurait beaucoup de danger à la révolte [1] ».

Cédant à ses conseils, le parlement de Rennes finit par admettre « qu'un acte de sévérité serait du plus grand danger », et renonça aux poursuites qu'il voulait entamer contre les émeutiers des 26 et 27 janvier. Quant aux ministres, ils avaient d'abord été très mécontents de la conduite de la noblesse bretonne [2], mais ils ne tardèrent pas à trouver qu'il convenait de calmer ses inquiétudes ; et apprenant que l'on colportait partout un violent pamphlet intitulé : *Détail de ce qui s'est passé à Rennes le 26 janvier*, ils en ordonnèrent la suppression par un arrêt du Conseil en date du 14 février. Cet arrêt fait l'éloge de la noblesse, « qui, par ses services, a dans tous les temps donné des preuves de son attachement inviolable au roi et à la nation » ; mais il ne parvint ni à rétablir l'harmonie en Bretagne entre les différentes classes de citoyens, ni à vaincre l'obstination des deux premiers ordres, car ceux-ci, réunis à Saint-Brieuc au mois d'avril, refusèrent, comme on le sait, de nommer des députés aux États généraux, sous prétexte qu'ils n'au-

[1] *Arch. nat.*, H, 417.

[2] « Effrayé des troubles qui s'étaient renouvelés en Bretagne et des scènes sanglantes qui se passaient à Rennes,... j'en parlai au comte de Montmorin, ministre des Affaires étrangères. Il était mon ami et mon parent; je lui représentai avec franchise et avec liberté la nécessité de faire cesser promptement ce désordre, par l'interposition de l'autorité royale et de la force militaire. Je lui fis apercevoir les conséquences qui pouvaient résulter de ne pas étouffer, dès ce moment, ces semences de guerre civile et d'anarchie. Il me répondit, à mon grand étonnement: Le roi est trop mécontent de la noblesse et du parlement de Bretagne pour les protéger contre la bourgeoisie, justement irritée de leur insolence et de leurs vexations; qu'ils s'arrangent entre eux, mais le gouvernement ne s'en mêlera pas... M. de Montmorin n'était que l'organe de M. Necker, dont il avait accepté le système politique, non seulement par la facilité extrême de son caractère, mais par un enthousiasme que cet homme avait su inspirer à beaucoup de ses partisans les plus distingués. » (Marq. de Bouillé, *Mém.*, 135.)

raient pu être légalement élus que dans les États particuliers de la province.

L'opposition des privilégiés aux revendications du tiers amena de même au bout de quelques jours une scission dans les États de Provence. A Aix le sang ne coula pas dans les rues comme à Rennes, mais l'homme qui devait être le grand orateur de la Révolution, commença à appliquer son éloquence à la destruction de l'ancien régime.

Après une interruption plus que séculaire, les États de Provence avaient été rétablis à la fin de 1787, et dès leur première session leur composition avait excité les réclamations des députés du troisième ordre. Ceux-ci n'étaient qu'au nombre de 56, tandis que 128 propriétaires de fiefs représentaient la noblesse et que le clergé comptait une nombreuse représentation d'évêques, d'abbés commendataires, de supérieurs de chapitres et de commandeurs de Malte. Un célèbre avocat, Pascalis, avait présenté un projet de réorganisation des États qui donnait 60 députés au tiers, 30 à la noblesse et 16 au clergé ; il avait demandé en outre que les deux premiers ordres renonçassent à leurs exemptions pécuniaires, mais la majorité avait repoussé l'une et l'autre proposition, et malgré une foule de délibérations prises par les communautés dans le courant de 1788, le gouvernement ne modifia pas l'ancienne composition des États. Aussi, quand on apprit qu'ils étaient convoqués pour le 25 janvier 1789, ce fut une déconvenue générale, et une assemblée « de tous les citoyens » de la ville d'Aix, sur l'invitation du conseil municipal, déclara le 29 décembre que les États dans la forme actuelle ne représentaient pas « la nation provençale ». Un arrêt du Conseil eut beau casser cette déclaration comme émanant d'une réunion illégalement tenue : les députés des communautés ne s'engagèrent pas moins par avance à protester contre tout ce que pourraient décider les États. D'un autre côté les représentants des deux premiers ordres prirent la résolution de se montrer intrai-

tables dans la défense de leurs droits. Les États s'ouvrirent donc au milieu de passions ardentes [1], et les trois premières séances se passèrent en récriminations, le tiers insistant en vain pour que la noblesse et le clergé acceptassent à la fois l'égalité de représentation et l'égalité de contribution. Pendant ces séances, Mirabeau, membre de l'ordre de la noblesse, n'avait pris que rarement la parole et toujours dans le sens de la conciliation. Le 30 janvier il crut le moment venu de se prononcer nettement entre les prétentions rivales, et s'adressant aux gentilshommes, aux ecclésiastiques, il les exhorta à donner satisfaction aux vœux du tiers. « Mettez à l'écart, leur dit-il, la tyrannie des règlements, le despotisme des usages et l'esclavage des préjugés. » Puis, après avoir soutenu que tout citoyen a le droit d'être représenté dans les assemblées de la nation, il indiqua que « le droit social » exigeait que chaque ordre comptât un nombre de députés en rapport avec son importance, que l'égalité entre le nombre des représentants des communes et ceux des deux premiers ordres était « la dernière conquête de la raison sur les préjugés », et il prononça ces paroles : « Je ne dirai pas que la nation devrait l'emporter sur les ordres qui ne sont pas la nation. Je léguerai ce principe à la postérité. Je ne veux être, du moins dans les assemblées politiques, ni plus juste ni plus sage que mon siècle. Mais je demande s'il est juste, même dans le siècle où nous sommes, que les deux ordres qui ne sont pas la nation l'emportent sur la nation ». Le discours de Mirabeau se terminait par la démonstration que des États où ni la noblesse, ni le

[1] « J'arrive, écrivit Mirabeau à sa sœur, Mme du Saillant, dans des circonstances vraiment difficiles et fâcheuses. Le tiers me poursuit de marques de confiance et d'enthousiasme très imprudentes pour sa cause même, car il met le comble à la rage des nobles qui ont toutes les convulsions de Turnus expirant. Je n'ai jamais vu un corps de noblesse plus ignorant, plus cupide, plus insolent. Ces gens-là me feraient devenir tribun du peuple malgré moi, si je ne me tenais pas à quatre. » (Lettre du 20 janvier 1789.)

clergé, ni le tiers n'étaient représentés dans leur entier, avaient une composition tellement vicieuse, qu'il ne pouvait leur appartenir de députer aux États généraux et que leurs membres devaient se mettre d'accord pour céder la place à une assemblée générale des trois ordres. Cette motion fut accueillie par les murmures des privilégiés et par les applaudissements des députés du tiers, et le discours de Mirabeau, immédiatement imprimé, obtint dans le public un éclatant succès. Les deux premiers ordres n'essayèrent pas de réfuter le puissant orateur qui venait de se révéler, et le lendemain ils se contentèrent d'adopter une protestation contre sa motion, en même temps qu'une réserve formelle en faveur du maintien de leurs exemptions pécuniaires. La fermentation cependant commençait à gagner le peuple ; par crainte des désordres qui menaçaient de se produire, les commissaires du roi suspendirent en conséquence les États. Mais Mirabeau ne garda pas pour cela le silence. Le 3 février il publia une *Réponse aux protestations des prélats et des possédant-fief*, qui contient une véhémente attaque contre les aristocrates, « qui dans tous les pays, dans tous les âges, ont implacablement poursuivi les amis du peuple » ; puis l'ordre de la noblesse l'ayant pour se venger exclu de son sein, il lança le 11 février un appel *à la nation provençale*, dans lequel il se fit gloire, « individu d'une classe qui prétend avoir des exemptions pécuniaires, d'avoir soutenu que ces exemptions expirantes n'avaient jamais été qu'une inique absurdité, et témoin du suffrage universel qui demande une assemblée générale des trois ordres, d'avoir dit que 600,000 voix qui demandent une chose évidemment juste doivent l'emporter sur 428 voix qui la refusent ».

Pas plus en Provence qu'en Bretagne ou en Franche-Comté les adversaires des réformes n'eurent donc à s'applaudir de l'opposition faite par les privilégiés dans les États provinciaux, aux vœux relatifs à l'égalité de contri-

bution et au doublement des députés du tiers dans les États généraux. En faisant apparaître l'hostilité d'un certain nombre de nobles et d'ecclésiastiques aux idées qui avaient généralement cours, cette opposition ne servit qu'à répandre des défiances dans la masse de la nation. D'un autre côté, les protestations qu'elle souleva purent être regardées par le gouvernement comme un encouragement à persévérer dans sa politique. Il savait d'ailleurs que même dans les provinces dont les États particuliers avaient résisté à ses vues, la majorité des membres du clergé et de la noblesse leur était favorable, et il ne se trompait pas, car les cahiers des deux premiers ordres furent aussi libéraux en Provence et en Franche-Comté que dans les autres provinces. Il n'y eut donc dans la France entière que la Bretagne où les privilégiés aimèrent mieux ne pas être représentés aux États généraux, que de nommer leurs députés suivant d'autres formes que celles anciennement suivies.

CHAPITRE XVII

I. Lettre du roi, en date du 24 janvier 1789, convoquant les États généraux. — Loin de limiter les pouvoirs des États à l'examen des questions financières, elle donne aux députés le mandat le plus large. — Pourquoi le règlement du 24 janvier accorde au tiers état un droit de suffrage presque universel. — Importance de la disposition qui, dans l'ordre du clergé, reconnaît aux curés la qualité d'électeur. — Pourquoi Versailles est choisi comme lieu de réunion des États généraux. — Faute de n'avoir pas tranché dans le règlement du 24 janvier la question de la vérification des pouvoirs des députés et celle du mode de délibération. — Ce qu'avaient été les cahiers du temps des précédents États généraux. — Attaques dirigées contre les formes anciennement suivies; brochures de Mounier et de Target. — *Qu'est-ce que le tiers état?* de Sieyès. — Personne ne prend la défense des privilèges pécuniaires. — Necker ne cherche pas à diriger l'opinion ni à éclairer les électeurs; il repousse les conseils de Malouet. — Nombreux modèles de cahiers dressés par les partisans des réformes. — II. Campagne de presse pour signaler les changements à apporter dans le système fiscal. — La *Monarchie prussienne* de Mirabeau et les *Assemblées provinciales* de Condorcet. — Brochures recommandant l'impôt unique sur la terre. — D'autres brochures réclament la suppression de la plupart des impôts existants. — Restrictions proposées au droit de la royauté de taxer la nation. — Écrits demandant la confiscation des biens du clergé. — III. Brochures composées à l'usage du peuple et dont l'objet est d'exciter sa colère contre les privilèges pécuniaires. — Quelques-unes lui peignent sa misère et le poussent à la révolte. — Leur influence. — Malgré les sacrifices faits par le Trésor pour empêcher à Paris la hausse du prix du pain, émeute dans la capitale les 27 et 28 avril. — Les Français constatent que depuis la convocation des États généraux l'administration royale n'ose plus agir. — Attente anxieuse de ce que sera la Révolution.

I

C'est un règlement du 24 janvier 1789 qui détermina les conditions dans lesquelles devaient être nommés les membres des États généraux[1], et le même jour une lettre du roi adressée à tous les gouverneurs de provinces fixa au 27 avril l'ouverture de cette assemblée. « Nous avons besoin, disait Louis XVI, du concours de nos fidèles sujets pour nous aider à surmonter toutes les difficultés où nous nous trouvons, relativement à l'état de nos finances, et pour établir, suivant nos vœux, un ordre constant et invariable dans toutes les parties du gouvernement qui intéressent le bonheur de nos sujets et la prospérité de notre royaume... Nous voulons que les abus de tout genre soient réformés et prévenus par de bons et solides moyens qui assurent la félicité publique, et qui nous rendent à nous, particulièrement, le calme et la tranquillité dont nous sommes privé depuis si longtemps. » C'était tracer aux États généraux une noble et vaste tâche, car l'amélioration du système fiscal et la disparition du déficit soulevaient une foule de questions intéressant au plus haut point le bonheur et la gloire de la France.

Mais depuis quelque temps une idée nouvelle s'était fait jour, et, développée à grand renfort d'arguments par les brochures, elle avait séduit non seulement les esprits ardents, mais la masse des citoyens incapables d'avoir une opinion par eux-mêmes. Cette idée consistait à soutenir que la France n'avait pas de constitution, qu'il fallait lui en donner une en profitant pour cela de la réunion des États géné-

[1] Ce règlement avait été préparé par une commission qu'institua un arrêté du Conseil du 4 janvier 1789; elle se composait de MM. de La Michodière, d'Ormesson, de La Tour et de La Galaizière, conseillers d'État, et de M. de Lessart, maître des requêtes, rapporteur.

raux, et que cette constitution, conforme aux lumières du siècle, mettrait pour toujours fin aux abus et au déficit. Rien n'était plus dangereux que ces aspirations vagues vers une transformation sociale et politique, car elles exposaient la royauté à entendre contester ses pouvoirs et battre en brèche les institutions de la France. Louis XVI et ses conseillers auraient donc fait acte de prévoyance en limitant à la question financière la mission que les députés auraient à remplir. Au contraire, dans la *Lettre du roi pour la convocation des États généraux à Versailles*, ils définirent cette mission dans les termes les plus larges : « Seront les députés munis d'instructions et pouvoirs généraux et suffisants pour proposer, remontrer, aviser et consentir tout ce qui peut concerner les besoins de l'État, la réforme des abus, l'établissement d'un ordre fixe et durable dans toutes les parties de l'administration, la prospérité de notre royaume, et le bien de tous et de chacun de nos sujets : les assurant que de notre part ils trouveront toute bonne volonté et affection, pour maintenir et faire exécuter tout ce qui aura été concerté entre nous et lesdits États, soit relativement aux impôts qu'ils auront consentis, soit pour l'établissement d'une règle constante dans toutes les parties de l'administration et de l'ordre public; leur promettant de demander et d'écouter favorablement leurs avis sur tout ce qui peut intéresser le bien de nos peuples, et de pourvoir sur les doléances et propositions qu'ils auront faites ». Le roi pouvait-il indiquer plus nettement aux États généraux qu'ils auraient liberté pleine et entière pour procéder à la « régénération » du royaume? Il est vrai que Louis XVI et ses ministres n'admettaient pas que la prochaine assemblée pût leur forcer la main. Suivant eux, elle n'aurait que le droit d'exprimer des vœux et de formuler des remontrances, vœux et remontrances dont il appartiendrait au gouvernement de tenir tel compte qu'il voudrait. Les États généraux n'avaient, en effet, joué autrefois que ce rôle

subalterne, et la royauté s'était généralement dispensée d'édicter les réformes sollicitées par eux. Mais maintenant le pays entier ne se faisait-il pas une tout autre idée des pouvoirs qui devaient appartenir à ses députés ? Allait-il les nommer pour qu'ils soumissent respectueusement des désirs aux ministres, ou pour qu'ils leur dictassent des ordres? Encouragés par l'opinion publique, les représentants de la nation n'exigeraient-ils pas que leurs délibérations eussent force de loi? Il fallait un singulier aveuglement pour ne pas prévoir les empiétements qu'ils étaient prêts à commettre sur l'autorité traditionnelle du monarque. Aussi le gouvernement commettait une lourde faute en les appelant d'avance à se prononcer sur les mérites et les vices de l'organisation administrative, judiciaire et sociale de la France. Il se mettait de la sorte dans l'impossibilité de repousser la prétention qu'auraient la plupart d'entre eux de voter une constitution, et les tendances révolutionnaires favorisées par l'acquiescement royal se manifestèrent quelques semaines plus tard dans la rédaction des cahiers.

Quelle serait la composition des collèges électoraux, et à quelles restrictions convenait-il de soumettre le droit électoral ? Ce point était un des plus importants qu'eût à trancher le règlement du 24 janvier, et il fut résolu dans le sens le plus libéral. On se souvient que dans leurs projets destinés à associer les citoyens à l'administration du pays, Turgot et ses disciples avaient eu la sagesse de faire de la propriété la base de l'électorat. Avec beaucoup de raison, ils avaient considéré comme périlleuse pour l'État et pour la société la concession du suffrage universel ou quasi-universel à un peuple qui n'avait aucune expérience des affaires publiques, et dont les classes inférieures manquaient de l'instruction la plus élémentaire. Ils avaient donc proposé que les électeurs, sans distinction d'ordres, payassent un cens assez élevé. Toutefois ce système, on ne saurait trop le remarquer, aurait constitué une innovation considérable,

puisqu'il comportait la fusion des ordres. La noblesse et le clergé le considéraient donc, malgré les garanties sérieuses qu'il offrait, comme essentiellement révolutionnaire. Avec beaucoup de fermeté et en s'exposant aux récriminations violentes des deux premiers ordres, le gouvernement aurait pu néanmoins en prendre l'initiative. Mais parmi les ministres qui entouraient Louis XVI, aucun n'était partisan de la fusion des trois ordres en un seul corps électoral. De même lorsque les Notables se réunirent au mois de novembre 1788, pas un seul de ceux-ci ne soutint qu'il y aurait avantage à conférer la qualité d'électeur aux seuls propriétaires possédant un revenu foncier d'une certaine importance ; et n'attachant de prix qu'au maintien de l'élection par ordre, ils se prononcèrent pour que, dans le tiers état, le droit de suffrage fût reconnu à tous les roturiers payant une contribution quelconque. Il est fort possible du reste que, sachant combien les idées réformatrices étaient répandues dans la bourgeoisie, les Notables n'aient pas voulu recommander au roi l'adoption d'un mode de suffrage qui aurait rendu la bourgeoisie maîtresse des élections du tiers état ; il est possible également qu'ils aient cédé à l'entraînement démocratique qui poussait les hautes classes de la société elles-mêmes à respecter les droits des citoyens qui, étant peu fortunés, se trouvaient les plus directement intéressés à la disparition des abus. Leur avis fut suivi par le règlement électoral du 24 janvier, et quoique plusieurs historiens en aient fait un grief à Necker, nous croyons que sur ce point il ne mérite aucun reproche. En effet, pour que l'esprit du corps électoral fût changé dans le tiers état, il eût été nécessaire de ne composer ce corps que d'une petite minorité de gros propriétaires ; mais alors que la monarchie conviait le peuple des villes et des campagnes à dresser la liste de ses « doléances », suivant le terme consacré, il lui était impossible de n'admettre à parler en son nom que la

classe restreinte des roturiers possesseurs de grandes propriétés. Du moment que le cens électoral ne pouvait pas être élevé, autant valait reconnaître, comme cela eut lieu, la qualité d'électeur à tout habitant possédant une propriété foncière, exerçant une profession libérale, ou exploitant soit un commerce, soit une industrie. Enfin le suffrage quasi-universel de 1789 n'était admis qu'avec un tempérament propre à l'éclairer et à en modérer les écarts, car il ne fut accordé au tiers état qu'à deux ou trois degrés. En effet, dans les communes rurales et dans les petites villes, les habitants eurent à nommer les citoyens qui composeraient l'assemblée primaire de la paroisse, celle-ci envoya des délégués à l'assemblée du bailliage ou de la sénéchaussée, et l'élection des députés aux États généraux se fit dans cette dernière assemblée. Dans les grandes villes, les corps, communautés et corporations, eurent d'abord à choisir des représentants, ceux-ci nommèrent l'assemblée primaire de la ville, et elle délégua plusieurs de ses membres à l'assemblée du bailliage, seule investie du droit d'élire les députés du troisième ordre. « Grâce à ces précautions, on a souvent remarqué que les élections du tiers état s'accomplirent avec plus de calme que celles de la noblesse, réunie en masse et tumultueusement au chef-lieu de la circonscription. D'autres précautions moins louables s'étaient encore glissées dans le règlement organique. Il stipulait notamment que les assemblées primaires seraient présidées par le juge du lieu, l'homme du seigneur. Ajoutez que les avis et les votes devaient être formulés à haute voix. Évidemment on avait espéré par là exercer une véritable contrainte morale contre laquelle on supposait que les paysans n'auraient pas la force de réagir. Vain calcul! le temps n'était plus où le paysan tremblait devant l'homme du seigneur[1]. » En définitive, le tiers état émit très libre-

[1] Chérest. *La Chute de l'ancien régime,* II, 244.

ment ses vœux, et si les délibérations des assemblées de bailliages reflétèrent les aspirations populaires, si elles furent animées d'un souffle très démocratique, elles n'en furent pas moins prises avec un calme, une netteté, une conviction, qui permettent d'y voir l'expression de la pensée de la France. D'où l'on peut conclure qu'un autre mode de suffrage, ne conférant la qualité d'électeur qu'aux contribuables les plus fortement imposés, n'aurait pas donné d'autres résultats, car la bourgeoisie riche n'aspirait pas moins aux réformes que le reste du peuple.

Le désir qu'avaient les rédacteurs du règlement du 24 janvier « que des extrémités du royaume et des habitations les moins connues chacun fût assuré de faire parvenir jusqu'à Sa Majesté ses vœux et ses réclamations », leur inspira une mesure qui exerça assurément sur les événements ultérieurs une plus grande influence que l'étendue du droit de suffrage accordé au tiers. En effet ils s'écartèrent, en ce qui concerne les élections ecclésiastiques, des règles qui avaient été jusqu'alors suivies. Les députés du clergé aux États généraux précédents avaient été choisis par des assemblées dans lesquelles la majorité appartenait aux prélats, abbés, chanoines et délégués des communautés ecclésiastiques. Au contraire on accorda en 1789 le droit de vote non seulement aux évêques, aux ecclésiastiques possédant bénéfice et aux représentants tant des chapitres séculiers que des communautés régulières, mais encore à tous les curés des paroisses urbaines et rurales, ainsi qu'aux délégués des prêtres exerçant dans les villes le ministère sacré, sans être pourvus d'une cure ou d'un bénéfice. Cette réforme avait été instamment demandée par le corps des curés, qui formaient ce qu'on appelait communément le second ordre du clergé. Ainsi les curés du diocèse d'Uzès avaient adressé au roi la requête suivante : « La contribution aux charges publiques fonde le meilleur droit d'avoir part aux délibérations où il s'agit de

l'intérêt de tous et surtout de l'impôt. Notre droit à cet égard est plus grand, plus incontestable que celui des autres corps du clergé. Nous payons au Trésor royal plus qu'aucun ordre religieux, que tous les chapitres, que tous les évêques. Et comment paient la plupart d'entre nous ? Ce n'est pas en prenant sur un abondant superflu ; c'est en nous privant souvent d'un absolu nécessaire ». Dans le diocèse de Saint-Papoul, les curés adressèrent au roi une pétition où on lit : « Vos ministres du second ordre, cette portion si chère et si utile à vos peuples, qui visite plus souvent la cabane de l'indigent que le palais du riche, pour y porter la consolation et l'assistance, n'a pu jusqu'ici que mêler ses larmes à celles des malheureux. Il est donc, Sire, de votre sagesse, de procurer à vos curés le moyen de veiller aux intérêts de votre peuple. Qui mieux qu'eux peut connaître les vœux des pauvres ? Ils en sont chaque jour les dépositaires, ils doivent en être les organes ». Une délibération adoptée par 62 curés du diocèse de Nîmes s'exprime en ces termes : « Il est affligeant de voir les curés, cette classe si utile à la religion et à l'humanité, dans l'avilissement où l'a réduite l'avidité des décimateurs.... Il était réservé à un règne de justiceet de bien faisance de ramener les choses dans l'ordre. Les curés supplient donc humblement Votre Majesté d'ordonner qu'aux États généraux le clergé ne sera pas seulement composé du premier ordre, mais que le second y députera un nombre suffisant de curés pour balancer au moins l'autorité du haut clergé, celle des chanoines et même celle des prieurs et abbés commendataires qui, n'ayant aucune fonction dans l'Église, en absorbent cependant presque toutes les richesses [1] ». Cet appel fut entendu par le gouvernement qui, on vient de le voir, sanctionna une organisation électorale toute nouvelle. Il en résulta que le haut clergé fut mis en minorité dans les assemblées

[1] *Arch. nat.*, H, 150.

tenues par le premier ordre pour la rédaction de ses cahiers et la nomination de ses députés aux États généraux. Le bas clergé y domina, et le préambule du règlement du 24 janvier constata que le roi s'était procuré le moyen d'apprécier « les vœux de ses sujets d'une manière plus sûre et plus immédiate, en appelant aux assemblées du clergé tous les bons et utiles pasteurs qui s'occupent de près et journellement de l'indigence et de l'assistance du peuple, et qui connaissent plus intimement ses maux et ses appréhensions ». Mais les dispositions adoptées n'eurent pas ce seul résultat. Comme la classe des curés était presque tout entière hostile aux privilèges et qu'issue du tiers état elle en partageait les aspirations, elle devint pour celui-ci un allié précieux, et fit par son vote triompher dans les assemblées ecclésiastiques les doctrines qu'il soutenait dans ses propres assemblées. La majorité des membres du premier ordre se trouva par suite ralliée d'avance au même parti que le troisième ordre, et ce point était de la plus haute importance, soit que les États généraux délibérassent par ordre, ainsi que cela avait toujours eu lieu, soit qu'ils délibérassent en commun.

Parmi les questions qui avaient été soumises aux Notables ne figurait pas celle de savoir en quel lieu siégeraient les États généraux, et aucun des bureaux n'appela l'attention du roi sur le péril qu'il y aurait à les réunir soit à Paris, soit dans le voisinage immédiat de la capitale. Le garde des sceaux Barentin eut l'instinct de ce péril, et, dans la commission des règlements électoraux, il émit l'avis que les États devraient se tenir soit à Soissons, soit dans toute autre ville de province où la cour trouverait à s'installer convenablement. Mais Necker demanda au contraire que Paris fût désigné comme siège des États généraux. « Au commencement de 1789, a-t-il écrit plus tard [1], on

[1] Necker, *Hist. de la Révol. fr.*, I, 130.

craignait uniquement les dispositions des provinces contre les nombreux créanciers de l'État, et l'on ne cessait de dire que l'opinion de Paris pouvait seule servir de sauvegarde à la dette publique. Le gouvernement, témoin de ces inquiétudes, devait-il s'y montrer indifférent? Était-ce d'ailleurs une chose simple que de transporter le siège de l'administration à cinquante lieues de la capitale, dans un temps où la pénurie du Trésor royal et les signes alarmants d'une grande disette exigeaient une assistance journalière au lieu central des ressources et des gens d'affaires? » Le ministre des finances ne parvint toutefois à faire partager sa manière de voir à aucun de ses collègues ; ils se prononcèrent presque tous pour Versailles. Une opinion favorable à ce choix, qui leur évitait un changement dans leurs habitudes et les frais d'un déplacement onéreux, se prononça aussitôt parmi les habitués du château, et Louis XVI ordonna lui-même de convoquer les États dans le lieu de sa résidence. Fatale résolution, dont les événements des 5 et 6 octobre 1789 ont fait depuis apparaître le danger. Beaucoup d'écrivains l'imputent à crime à Necker, en disant que c'est son insistance qui décida Louis XVI, et que s'il tenait tant à ce que l'Assemblée nationale siégeât à Paris ou près Paris, c'est parce qu'il espérait y établir d'autant plus sûrement son ascendant, qu'elle aurait peur de mécontenter, en lui résistant, une population immense et facilement inflammable. Mais ce machiavélisme était étranger à Necker. Comme l'a avoué un de ses adversaires : « Si nous nous reportons au commencement de 1789, la justice nous forcera de reconnaître que beaucoup de royalistes regardaient alors comme à peu près indifférente la détermination du lieu où les États devaient se réunir [1] ». Personne en effet ne soupçonnait les violences qui n'allaient pas tarder à se produire, tant dans la sein de l'Assemblée

[1] Mounier, *Causes qui ont empêché les Français de devenir libres*, I, 244.

qu'en dehors. Quand, au mois de janvier 1789, Versailles fut désigné comme le siège des États généraux, les conseillers de Louis XVI ne croyaient pas que la révolution dont tout le monde parlait dût être marquée par des excès, et le seul reproche que l'on puisse faire au ministre des finances, c'est d'être tombé à ce sujet dans l'erreur commune. « L'idée abstraite et séduisante d'une nation douce, aimable, généreuse [1] », s'était emparée de son esprit, et la pensée de se servir des foules contre la représentation nationale lui serait venue moins qu'à tout autre.

Ce n'est donc pas pour ce que contient le règlement du 24 janvier que Necker mérite d'être blâmé, c'est pour ce qu'il ne contient pas. L'occasion en effet s'offrait alors au gouvernement de trancher les deux questions qui agitaient les esprits depuis qu'on n'avait plus de doute sur la réunion des États généraux. Ces deux questions, on ne l'a pas oublié, étaient celles de savoir comment se ferait la vérification des pouvoirs des députés, et suivant quel mode on délibérerait dans la prochaine assemblée nationale. En leur donnant la solution désirée par le tiers état, le ministère aurait mis fin à des débats irritants, débats qui accentuaient chaque jour davantage les divisions entre les ordres privilégiés et l'ordre non privilégié, et il se serait hardiment placé à la tête du parti populaire. En décidant au contraire que chaque ordre statuerait séparément sur les pouvoirs de ses représentants et prendrait à part ses délibérations, il eût certes soulevé la colère de l'immense majorité des citoyens, mais du moins il se fût assuré l'appui du clergé et de la noblesse. De toute facon mieux valait se prononcer dans un sens ou dans un autre, que de laisser ces deux questions ouvertes, et de fournir ainsi jusqu'au dernier jour un aliment aux passions et un prétexte aux élucrubations de la presse. Néanmoins Necker persista dans son

[1] Marmontel, *Mémoires*, II, 274.

abstention, et au moment où ils étaient appelés à arrêter leurs vœux et à choisir leurs députés, les Français continuèrent d'ignorer le régime qui serait appliqué au fonctionnement des États généraux. La grande préoccupation de l'esprit public resta par suite celle de savoir si les anciennes formes seraient suivies dans cette assemblée, et si les députés qui y seraient envoyés n'auraient d'autre droit que de développer verbalement les doléances des cahiers [1].

Leur rédaction avait eu autrefois d'autant plus d'importance que les pouvoirs des députés de chaque ordre étaient limités à l'exposé des vœux qu'ils contenaient. En vertu des anciennes règles, voici comment les choses se passaient, aussitôt que les États étaient réunis. Les députés se groupaient par généralité, ils discutaient les cahiers des divers bailliages, et avec les articles qui leur paraissaient dignes d'être conservés, ils formaient le cahier de la province. Des commissaires, représentant les différentes généralités, se livraient à un travail analogue sur les cahiers provinciaux; ils maintenaient certains articles, ils en éliminaient d'autres, ils les coordonnaient, et finalement arrêtaient le cahier général de leur ordre. Un orateur remettait ce cahier au roi, en l'accompagnant d'une belle harangue; le souverain déclarait le recevoir, faisait quelques promesses sans se

[1] Le règlement électoral du 24 janvier stipulait, en ce qui concerne les cahiers du tiers état, que chaque paroisse dresserait le sien, puis que les cahiers adoptés par les assemblées primaires seraient centralisés dans les bailliages. Des commissaires désignés par les délégués du troisième ordre étaient chargés d'en prendre connaissance; ils les comparaient, les complétaient les uns par les autres, convenaient des demandes à reproduire dans un projet de cahier applicable à l'ensemble de la circonscription, et après avoir été définitivement arrêté dans une assemblée générale de l'ordre, ce projet devenait le cahier des réclamations du tiers pour tout le bailliage. L'article 45 du règlement recommandait que les cahiers fussent « dressés et rédigés avec le plus de précision et de clarté qu'il sera possible », et il ajoutait : « Les pouvoirs dont les députés seront munis devront être généraux et suffisants pour proposer, remontrer, aviser et consentir, ainsi qu'il est porté aux lettres de convocation ».

soucier de les tenir, et après la dissolution des États généraux, cahiers, harangues et engagements royaux, tout tombait dans l'oubli.

Le rôle des États généraux convoqués par Louis XVI serait-il aussi borné? Personne ne l'admettait, et afin d'empêcher que les anciennes formes ne fussent observées, les écrivains redoublèrent d'audace, tant pour les critiquer que pour démontrer qu'elles seraient inconciliables avec le vaste programme de réformes dont le pays attendait la réalisation.

Le premier écrit qu'il convient de signaler pour ses attaques contre l'ancien mode de délibération est un volume publié par Mounier, au mois de janvier 1789, sous le titre de *Nouvelles observations sur les États généraux*. « Il serait difficile, écrit l'auteur, de pouvoir imaginer des formes plus absurdes, plus propres à dégrader les assemblées nationales. Les députés, au lieu de se réunir pour délibérer ensemble de tous les intérêts du royaume, au lieu de soumettre à la pluralité des suffrages toutes les propositions que l'amour du bien public pouvait leur inspirer, n'étaient que de froids compilateurs de remontrances. Une question n'était agitée que lorsqu'elle était renfermé dans un cahier particulier, et lorsqu'il fallait opiner pour l'insérer dans le cahier général... Ces formes étaient infiniment favorables au pouvoir absolu. Elles calmaient les inquiétudes du peuple par un vain appareil, lui permettaient de soulager sa douleur par des plaintes stériles, étouffaient l'énergie des représentants en les occupant à lire, à comparer, à extraire des doléances. » En conséquence, Mounier invitait les électeurs à donner à leurs mandataires des pouvoirs très larges, à ne pas attribuer aux questions traitées dans les cahiers une portée limitative, et à charger formellement les députés de voter une constitution, vote qui ne pourrait avoir lieu qu'à la suite de délibérations prises en commun par les représentants des trois ordres. Il engageait la nation à

suivre l'exemple du Dauphiné, et, rappelant un arrêté adopté le 31 décembre 1788 par les États de cette province en faveur du doublement du tiers, de la délibération en commun et du vote d'une constitution, il concluait en ces termes : « Le Dauphiné a pensé que le but principal des États généraux devait être de donner à la France une constitution, qu'un pareil soin ne pouvait être confié qu'aux représentants de la nation même ; que la nation n'est pas représentée, si les différentes classes qui la composent ne sont pas réunies ; qu'il ne doit pas être au pouvoir d'une seule de ces classes d'opposer au bonheur public des obstacles éternels ». Pour peu que les électeurs suivissent les conseils de Mounier, il était évident que les députés puiseraient dans les cahiers la prétention d'être, dans les États généraux, non plus de simples rédacteurs de doléances, mais des législateurs investis des attributions les plus étendues.

Pour appuyer la thèse de Mounier, Target donna une *Deuxième suite à l'écrit sur les États généraux convoqués par Louis XVI.* Il y conteste que la délibération par ordre soit constitutionnelle, il expose que les États généraux ne sont pas asservis à d'anciens usages et qu'il leur appartient de décider souverainement s'ils délibéreront par ordre ou en commun ; or ce dernier mode de délibération peut seul permettre « la régénération du royaume ». L'auteur demande que les députés aient pleine liberté de décision et qu'ils ne soient pas enchaînés par les cahiers ; sinon toute réforme sera impossible et les discussions de l'assemblée nationale n'aboutiront à aucun résultat. S'adressant aux électeurs, il leur dit : « Électeurs en qui la nation va déposer ses pouvoirs, choisissez, mais songez que vous choisissez pour elle et non pas pour vous ; que c'est un représentant de la France entière et non un député de votre petite ville que vos voix vont nommer. Instruisez, donnez des mémoires ; des mémoires, dis-je, et non des cahiers mesquins et limitatifs ».

La netteté de ce système eut le don d'émouvoir les partisans du régime existant ; les plus perspicaces d'entre eux s'inquiétèrent des conséquences qu'il ne manquerait pas de produire, car, en émancipant les députés, en leur attribuant le caractère de membres, tous au même titre, d'une assemblée souveraine, il les poussait à s'arroger des pouvoirs très supérieurs à ceux reconnus aux députés des anciens États. Aussi une brochure que publia le comte de Lauraguais et qu'il intitula *Lettre sur les États généraux convoqués par Louis XVI*, s'attacha-t-elle à réfuter les affirmations de Target ; elle soutint que les États généraux n'avaient jamais été et ne pouvaient pas être une représentation nationale, qu'ils n'étaient qu'une émanation des trois ordres, qu'ils n'avaient pas d'autre fonction que de voter les subsides dont le roi leur révélerait la nécessité, et que les députés, loin d'être revêtus d'un mandat illimité, n'étaient que « les commissionnaires » des électeurs, qu'ils n'avaient qualité que pour faire valoir les vœux contenus dans les cahiers. Étant données les tendances de l'opinion publique, cette thèse ne fit pas de prosélytes.

Parmi les écrits du temps, aucun n'eut un succès comparable à celui de la célèbre brochure de Siéyès : *Qu'est-ce que le tiers état ?* Elle débute ainsi : « Nous avons trois questions à nous faire : 1° Qu'est-ce que le tiers état? Tout ; 2° Qu'a-t-il été jusqu'à présent dans l'ordre politique? Rien ; 3° Que demande-t-il ? A être quelque chose ». Si exagérée qu'elle fût, cette formule plut par sa simplicité, et les développements dans lesquels entrait l'auteur furent comme un acte d'accusation contre la noblesse et le clergé. D'après Siéyès, le tiers état se livre seul aux travaux pénibles qui font vivre la société, et il occupe les dix-neuf vingtièmes des emplois publics, mais il ne parvient pas aux places lucratives et honorifiques : celles-ci sont réservées aux privilégiés. Pour devenir quelque chose, le tiers état demande que, dans les États généraux, ses députés soient

égaux en nombre à ceux des deux autres ordres, et que le vote y ait lieu par tête. Cette demande est légitime et ne saurait être repoussée, car « il y a sûrement des abus en France, ces abus tournent au profit de quelqu'un, et ce n'est guère au tiers qu'ils sont avantageux, mais c'est bien à lui qu'ils sont nuisibles. Or, je demande si, dans cet état de choses, il est possible de détruire aucun abus, tant qu'on laissera le véto à ceux qui en profitent ». Il est vrai que la noblesse annonce qu'elle renoncera à ses privilèges pécuniaires, mais il faut se défier de ce zèle tout nouveau : il cache des visées contraires à la destruction des autres abus. « J'avoue qu'il m'est impossible d'approuver la grande importance que l'on met à obtenir la renonciation des privilégiés à leurs exemptions pécuniaires. Le tiers état semble ignorer que le consentement des impôts étant constitutionnel pour lui au moins autant que pour les autres, il suffira de déclarer qu'il n'entend supporter aucune charge qui ne porterait pas sur les trois ordres à la fois... Tous les impôts particuliers au tiers seront abolis, il n'en faut pas douter. C'était un étrange pays que celui où les citoyens qui profitaient le plus de la chose publique y contribuaient le moins ! où il existait des impôts qu'il était honteux de supporter, et que le législateur lui-même taxait d'être avilissants ! A ne consulter que des idées saines, quelle société que celle où le travail fait déroger, où il est honorable de consommer et humiliant de produire ! » La France veut posséder une constitution ; ce n'est pas à des Notables qu'il appartenait de décider si elle en aurait une. « Il fallait recourir au grand moyen d'une représentation extraordinaire ; c'est la nation qu'il fallait consulter. Où prendre la nation ? Où elle est. Dans les 40,000 paroisses qui embrassent tout le territoire, tous les habitants et tous les tributaires de la chose publique ». Il est trop tard pour travailler à la conciliation des partis, tout accord est impossible « entre l'énergie de l'opprimé et la rage des oppresseurs ».

Donc que les députés du tiers état s'assemblent à part, en dehors des députés du clergé et de la noblesse ; ils représentent 25 millions d'hommes et ils n'ont qu'à voter une constitution. « Mais le tiers seul, dira-t-on, ne peut pas former les États généraux. Eh ! tant mieux ! Il composera une assemblée nationale ! » Telles sont les idées, violentes dans le fond, et absolues dans la forme, par lesquelles Sieyès entraîna vers la Révolution ses contemporains.

Les écrits que nous venons d'analyser discutaient sérieusement les problèmes soulevés par la prochaine tenue des États généraux [1]. Chaque jour voyait en outre éclore des pamphlets et des élucubrations plus ou moins philosophiques, qui échauffaient les passions de la foule en insistant

[1] Parmi les publications de cette époque qui méritent une mention, il convient encore de signaler une brochure intitulée : *Aux trois ordres de la nation*. Elle loue le gouvernement d'avoir accordé au tiers état une représentation égale en nombre à celle du clergé et de la noblesse, se félicite de ce que la philosophie, «en rapprochant les idées fiscales des principes de la saine morale», ait préparé l'abolition des privilèges pécuniaires, demande que les impôts et les dépenses soient, dans les États généraux, l'objet de délibérations prises en commun, mais que pour voter les lois, pour réorganiser le royaume, chaque ordre délibère séparément. «Comment ne pas frémir en songeant qu'on propose de confier de si grands intérêts à la décision prompte de 1,000 ou 1,200 personnes réunies dans une grande salle, sans qu'aucun autre pouvoir puisse suspendre et balancer le leur? La prérogative royale aurait-elle quelque chose à opposer à un vœu unanime? Et cependant ce vœu pourrait être souvent l'effet du mouvement imprimé par un orateur fanatique. » Une autre brochure, le *Catéchisme patriotique*, après avoir demandé, au contraire, que dans la prochaine assemblée tous les votes eussent lieu en commun, indiqua qu'il serait utile qu'à l'avenir le pouvoir législatif fût exercé par deux chambres, que l'ordre du clergé fût supprimé, que la chambre de la noblesse fût composée de membres héréditaires et de membres électifs, que les députés des communes fussent élus pour quatre ans, et que la levée des impôts ne fût accordée que pour un an. — Citons enfin une *Offrande à la patrie, ou Discours au tiers état*, qui signale combien le roi a intérêt à donner satisfaction aux vœux de son peuple et à détruire les parlements; elle expose que si le gouvernement ne sanctionne pas la constitution, « la nation a un moyen décisif pour le ramener à la raison : c'est de lui refuser tout secours, de défendre dans chaque province la levée des impôts, et de sévir avec rigueur contre tout délinquant». — Pour les écrivains de ce temps, il n'était donc pas douteux que la volonté des États généraux devait l'emporter même sur celle du roi.

sur l'injustice des privilèges dont avaient joui jusqu'alors la noblesse et le clergé, et sur l'inégalité des charges qui enlevaient au peuple le fruit de son labeur. Enfin toute une série de gravures fut publiée afin d'accroître parmi les gens du peuple la haine des classes privilégiées. Sous les formes les plus variées, elles représentaient toutes le laboureur, l'homme du tiers état, succombant sous le fardeau dont un noble et un prêtre se plaisaient à l'accabler. Qu'une de ces images tombât sous les yeux de l'ouvrier le plus ignorant, il en comprenait de suite l'allégorie. Les rares écrits composés en vue de prémunir le gouvernement contre la Révolution n'osaient pas du reste prendre la défense des privilèges pécuniaires. Ainsi une *Lettre adressée au roi* par Calonne le 5 avril 1789 disait que Louis XVI assemblait la nation « pour payer ses dettes, pour soumettre les privilégiés aux contributions, pour répartir également les impôts et doubler les revenus de l'État ». Elle déplorait que l'on parlât « du gouvernement monarchique comme si c'était la honte de l'humanité et une barbarie intolérable dans un siècle de lumières », et que l'on voulût « réduire le souverain à n'avoir au plus que l'exercice de la puissance exécutrice ». Mais elle reprochait amèrement à l'assemblée des Notables de n'avoir pas consenti deux ans plus tôt à ce que la noblesse et le clergé fussent soumis aux mêmes impôts que le tiers.

Il eût été naturel que le ministère s'inquiétât de l'espèce d'affolement que la presse répandait dans les esprits, et qu'il prît des mesures pour éclairer l'opinion publique, car il importait que les électeurs des assemblées primaires, puis ceux des assemblées de bailliages fissent choix d'hommes modérés, afin que la rédaction des cahiers fût faite avec sagesse. Mais Necker semble n'avoir eu pour politique, pendant les premiers mois de 1789, que d'attendre les événements, et, en se renfermant dans une abstention aussi commode qu'elle était coupable, de réserver intacte sa popularité pour le jour où il se trouverait en présence des repré-

sentants de la France. Recevait-il la visite d'adversaires des réformes venant lui faire part de leurs alarmes? une scène que raconte l'un d'eux [1] suffit pour indiquer quelle était alors son attitude : « Je lui dis qu'il armait le peuple contre les premiers ordres de l'État, et que, les livrant désarmés, ceux-ci éprouveraient bientôt les effets de sa vengeance dirigée par les deux passions les plus actives du cœur humain, l'intérêt et l'amour-propre. Il me répondit froidement, en levant les yeux au ciel, qu'il fallait bien compter sur les vertus morales des hommes. Je lui répliquai que c'était un très beau roman, et qu'il verrait une tragédie horrible, dont la scène serait ensanglantée; je lui conseillai seulement d'en éviter la catastrophe. M. Necker sourit, Mme Necker me dit que j'étais un homme exagéré, et si elle ne me dit pas que j'étais un fou, elle le pensa ». S'entretenait-il avec des partisans des réformes, cherchant à le convaincre que le gouvernement avait le devoir d'avoir une volonté et de la faire connaître, au milieu d'une crise comme celle que traversait la France? Sa réponse à l'un des plus notables d'entre eux, il la faisait à tous. Écoutons sur ce point Malouet [2].

« C'est dans la force de la nation, disait celui-ci à Necker, qu'il faut puiser la vôtre, mais il faut que votre sagesse gouverne sa force; si vous la laissez agir sans frein et sans guide, vous en serez écrasé. Il ne faut donc pas attendre que les États généraux vous demandent ou vous ordonnent. Tout doit être prévu et combiné dans le Conseil du roi, avant l'ouverture des États généraux. Vous devez déterminer tout ce qui peut être abandonné sans danger, en anciens usages, en formes, maximes, institutions abusives ou surannées... La révolution qui s'opère en cet instant, et que nous pouvons regarder comme accomplie, est l'élévation des communes à une influence égale à celle des deux autres

[1] Marquis de Bouillé, *Mém.*, 135.
[2] Malouet, *Mémoires*, I, 222 et suiv.

ordres. Une autre révolution doit suivre celle-là, et c'est à vous à la faire : c'est la destruction des privilèges abusifs, onéreux au peuple. Quand je dis que c'est à vous à la faire, je veux dire qu'il faut prendre vos mesures de manière à empêcher que rien ne se fasse sans vous et autrement que par votre direction. Ainsi donc, vous devez avoir un plan arrêté de concessions, de réformes, qui au lieu de tout ébranler, consolide les bases de l'autorité légitime. Ce plan doit devenir, par votre influence, le texte de tous les cahiers de bailliages. A Dieu ne plaise que je vous propose de corrompre, de séduire et d'influer par des voies iniques sur les élections! Vous avez besoin au contraire des plus honnêtes gens, des plus éclairés, des plus énergiques; ce sont ceux-là qu'il faut mettre en avant et sur lesquels il faut diriger les choix. Auriez-vous donc laissé approcher cette grande crise sans aucun préparatif de défense, sans aucune combinaison? Vous avez par la police, par les intendants, par les procureurs du roi dans les tribunaux, des moyens de connaître les hommes, de les choisir, tout au moins de diriger les choix : ces moyens, les avez-vous employés? — Je voyais bien, par toutes les explications antérieures, qu'il n'en était rien... M. Necker se retranchait sur le danger, l'inconvenance de l'intervention des ministres dans tout ce qui avait trait au choix et au mandat des députés[1]. Une parfaite liberté dans tous ces préliminaires manifesterait la pureté des intentions du roi, et l'on y prendrait plus de confiance. Il y avait sans doute des malveillants, des têtes exaltées, mais il n'était pas probable que la majorité de la nation s'abandonnât à leur direction; il n'était donc pas prudent d'avoir un plan arrêté et de le faire connaître. Il y aurait trop de désavantage pour le roi à faire ainsi des avances, si elles ne réussissaient pas ».

[1] « On proposa à Necker d'influencer les élections, pour donner quelques partisans au gouvernement dans les États; il rejeta comme immorale cette démarche. » (Bouillé, *Mém.*, 133.)

Au fond de ces objections, il est facile de voir la pusillanimité du ministre qui craint de se compromettre, soit vis-à-vis des privilégiés, soit vis-à-vis du tiers état, et surtout l'embarras d'un homme médiocre qui feint de cacher son plan, simplement parce qu'il n'en a pas et qu'il est incapable d'arrêter d'avance un système. Malouet cependant était si convaincu de l'utilité qu'il y aurait à inspirer aux électeurs les vœux et observations qu'ils inséreraient dans leurs cahiers, qu'il revint plusieurs fois à la charge. « Concevez-vous, répétait-il à Necker, la moindre apparence d'ordre et de raison dans une réunion de 1,200 législateurs, tirés de toutes les classes, sans expérience, sans habitude de discussion et de méditation sur les objets importants qu'ils vont traiter, égarés par l'esprit de parti, par le mouvement impétueux de tant d'intérêts et d'opinions divergentes ? Si vous ne commencez par fixer leurs idées, par les environner, de la part de leurs commettants, d'instructions et d'entraves qu'ils ne puissent briser, attendez-vous à tous les écarts, à des désordres irrémédiables. » Et comme il avait dressé lui-même un projet d'instructions pour les députés de son bailliage, il ajoutait : « Ce que je fais dans le bailliage de Riom, pourquoi ne pas le faire ou le conseiller dans tous les autres ? Pouvez-vous disconvenir que si une fois vous êtes nanti d'une majorité de vœux nationaux qui n'aient rien d'excessif, rien de dangereux, vous devenez fort en les adoptant? L'autorité du roi, qui s'emploierait à empêcher qu'on s'en écartât, aurait alors tout l'appui de l'opinion et de l'intérêt général ». Mais le ministre des finances répondit que des cahiers rédigés dans le sens populaire aliéneraient au roi le clergé et la noblesse, et son sage interlocuteur ne réussit pas à vaincre son égoïste apathie.

Ce que Necker ne voulut pas faire, des centaines de Français n'hésitèrent pas à le tenter. Ils comprirent que les électeurs des paroisses et ceux des bailliages avaient besoin

d'être guidés, et qu'ils seraient souvent fort embarrassés pour rédiger leurs cahiers, si les articles à y introduire ne leur étaient pas indiqués d'avance. Ils s'occupèrent en conséquence de dresser des modèles de cahiers ; les uns furent élaborés à Paris, les autres eurent pour auteurs des hommes de loi ou des propriétaires habitant la province. La plupart furent imprimés et adressés à milliers d'exemplaires aux assemblées dont ils avaient pour but de faciliter les délibérations, mais un grand nombre restèrent manuscrits et furent remis directement aux électeurs pour lesquels ils avaient été rédigés. Tout naturellement, c'est le parti réformateur qui chercha par ce moyen à répandre ses idées et à faire adopter ses revendications par les assemblées électorales, car lui seul avait de l'enthousiasme et croyait avec une foi ardente à la grandeur de l'œuvre révolutionnaire qui se préparait. Au contraire, les adversaires du mouvement libéral, privés de chefs, découragés par les concessions du gouvernement, et persuadés d'ailleurs que le moment était venu de la disparition des abus, ne surent ou n'osèrent rien faire pour enrayer ce mouvement ; ils n'opposèrent aucun modèle de cahier à ceux mis en avant par les partisans des réformes. Parmi les manuels à l'usage des électeurs, il faut surtout citer les *Instructions envoyées par M. le duc d'Orléans relatives aux États généraux*. Elles étaient censées écrites pour « les personnes chargées de sa procuration, aux assemblées de bailliages », mais en réalité elles constituaient un programme pour tous les électeurs de France, et elles se trouvaient jointes à une brochure de Siéyès intitulée : *Délibérations à prendre dans les assemblées de bailliage*[1]. Elles furent répandues dans toutes les pro-

[1] Il est remarquable que dans cet écrit l'abbé Sieyès parle avec bien plus de modération que dans sa brochure : *Qu'est-ce que le tiers état?* Les passages suivants en font foi : « Ce serait une folie d'espérer que les États généraux puissent, à leur première tenue, s'occuper efficacement de tous les besoins publics et de l'universalité des demandes particulières qui seront portées par les députés. Mille raisons assez

vinces, et leur influence fut très considérable. Toutefois les électeurs n'acceptèrent aveuglement ni ces instructions, ni les modèles de cahiers soumis à leur agrément ; il arriva souvent qu'ils leur firent subir des modifications et qu'ils ne se rallièrent qu'à une partie de leurs articles. Quand ils les reproduisirent intégralement, c'est qu'ils y trouvaient leur opinion exprimée d'une façon plus claire et mieux déduite qu'ils n'auraient pu la formuler eux-mêmes. Ainsi que l'a dit un des auteurs qui ont étudié de plus près les événements de cette époque [1], « au milieu de cette diversité prodigieuse, il est certain que si les électeurs n'ont pas le mérite de l'invention, ils conservent la souveraine liberté du choix ; chacun l'exerce au gré de ses préférences. Suivant les pays, on remarque des courants distincts. Ici l'on adopte un type de prédilection, là on se prononce en faveur d'un autre ».

II

Dans un prochain volume consacré à l'œuvre financière de l'Assemblée constituante, nous exposerons quels vœux furent insérés dans les cahiers des trois ordres, quelles critiques furent adressées aux impôts existants, et quelles réformes furent réclamées dans le système fiscal. Mais dès à présent nous voulons faire connaître les conseils que la presse, en attendant l'ouverture des États généraux, adressa aux Français pour la réorganisation de leurs finances. Le déficit étant en effet présent à la pensée de tout le monde

généralement senties nous prouvent aujourd'hui que l'assemblée nationale doit, à sa première session, se réduire à ne faire que le moins possible : ce sera chez elle un grand acte de sagesse que de se borner aux soins véritablement pressants. »

[1] Chérest, *La Chute de l'ancien régime*, II, 400.

et les contributions en vigueur étant considérées comme inégales et arbitraires, de nombreuses brochures et même des ouvrages de longue haleine parurent dans les premiers mois de 1789, afin d'éclairer les électeurs et de tracer un programme aux États généraux.

Les idées physiocratiques sur la nature et les mérites de l'impôt étaient restées fort en faveur auprès des hommes que leur goût portait vers l'étude des questions financières. Deux ouvrages, d'un ordre fort différent, leur avaient d'ailleurs récemment rendu un regain d'actualité. L'un est l'ouvrage que Mirabeau publia en 1788 sur *La Monarchie prussienne*. Mirabeau s'y complaît dans le panégyrique de l'œuvre et du génie de Frédéric II, mais il lui reproche d'avoir voulu être « universel » et d'avoir méconnu « des vérités de première importance », en s'écartant des enseignements des économistes français, par les entraves qu'il apporta à la liberté du commerce et par sa prédilection pour les impôts indirects. Il y vante l'excellence du système physiocratique, « ce système si simple qui place dans la liberté des hommes et des choses tout l'art de les gouverner », et dédie son ouvrage à son père, « au philosophe patriote qui a joui d'une gloire juste, qui est demeuré *l'ami des hommes*, qui a fait de l'agriculture la plus importante affaire des gouvernements, qui a flétri l'odieux impôt des corvées, qui a demandé les assemblées provinciales. » Dans le cours de son livre, Mirabeau développe la thèse que les contributions indirectes peuvent être en grande partie remplacées par l'augmentation de l'impôt sur la terre, « qui porte, en dernière analyse, tous les impôts ». Suivant lui, cet impôt est juste en ce qu'il ménage les classes les plus pauvres ; il empêche les dépenses inconsidérées, en excitant, pour peu qu'il soit exagéré, le mécontentement de ceux qui ont à le payer ; il a le mérite de la clarté, car les gouvernés aussi bien que les gouvernants savent au juste ce qu'il rapporte ; enfin il favorise la liberté.

en poussant la nation à réclamer le droit de le voter. Au contraire, les taxes indirectes sont injustes, parce qu'elles portent principalement sur les denrées qui servent à la subsistance du peuple. « Les consommations, dit-il, ne peuvent être supportées également par tous les citoyens; car tous les citoyens n'ont pas les mêmes moyens, les mêmes facultés, ni par conséquent l'obligation de contribuer à la chose publique. » Les taxes indirectes ont encore l'inconvénient d'exiger des frais énormes de perception, et, en renchérissant la vie, de rendre impossible, pour la plupart des habitants d'un pays, soit l'amélioration de leur sort, soit la formation d'épargnes. Mirabeau ne s'écartait, avec raison au surplus, de la doctrine physiocratique, qu'en demandant que les bénéfices du commerce et de l'industrie fussent atteints par l'impôt, et en mettant en lumière les avantages de la petite propriété.

L'autre ouvrage, qui vit également le jour en 1788, est dû à la plume de Condorcet. Il n'eut pas moins de succès et parut sous le titre de *Constitution et fonctionnement des assemblées provinciales*. Le second volume de cet ouvrage est tout entier consacré à la discussion du régime sous lequel étaient placés les contribuables, et il en propose la réforme complète. Le principe d'où part l'auteur est celui-ci : « L'impôt cesse d'être légitime s'il excède les sommes nécessaires pour la défense de l'État, pour le maintien de la tranquillité et de la sûreté des citoyens, pour les travaux et les établissements réellement utiles à la prospérité commune. Il cesse d'être juste toutes les fois qu'il n'est pas réparti avec égalité, c'est-à-dire suivant une proportion conforme à la justice, toutes les fois enfin que la forme sous laquelle il se perçoit entraîne la violation de quelques droits naturels de l'homme. » Ceci admis, Condorcet soutient en bon physiocrate que le seul impôt qui soit parfaitement équitable est celui qui frappe le produit net des terres; il veut du reste que l'impôt territorial atteigne le

revenu de toutes les propriétés et que toutes les exemptions pécuniaires soient supprimées. Il condamne les contributions indirectes, car, dit-il, « elles exigent pour être perçues des frais considérables, dont il est injuste de surcharger les propriétaires. On ne peut rendre productifs les impôts indirects qu'en portant atteinte aux droits des citoyens par des prohibitions et par des vexations. Il faut donc détruire les impôts indirects et les remplacer par un impôt direct». Les droits d'entrée, de sortie, de douane, de gabelle, ceux sur le tabac, et tous les autres droits tant sur les marchandises que sur les consommations doivent, d'après lui, être abolis; une taxe directe sur le revenu des biens-fonds procurera au Trésor une recette équivalente, tout en soumettant les contribuables à une moindre charge.

Telles sont les idées qui venaient d'être répandues dans le public, peu de temps avant la convocation des États généraux. Elles répondaient si bien au courant général de l'opinion, que la plupart des écrivains qui eurent la prétention d'éclairer leurs compatriotes sur la réforme fiscale les reproduisirent, et reprirent pour leur compte les solutions jadis recommandées par les économistes. Ainsi une brochure intitulée *Cahiers pour le rétablissement des finances en France,* considère comme une vérité incontestable que tous les revenus viennent de la terre, et que directement ou indirectement chaque impôt retombe sur elle. Elle en conclut à l'opportunité de supprimer toutes les impositions existantes, à l'exception des droits de douane, qui ne disparaîtraient que peu à peu, au moyen d'abaissements successifs d'un dixième chaque année, afin d'éviter que leur brusque abolition ne ruinât nos manufactures. Les autres impositions seraient remplacées par un impôt unique sur le revenu net des terres, des maisons et des rentes, ainsi que sur le montant des pensions et appointements. « Ce qu'un impôt unique aurait de bien important, fait remarquer l'auteur, c'est qu'on ne ferait plus contribuer aux

charges publiques la classe de la société qui fait vivre les autres, et qu'il n'y aurait presque pas de frais de perception... » Fixé à 30 pour 100 des revenus territoriaux, l'impôt unique rapporterait 420 millions par an, somme suffisante pour couvrir les dépenses de l'État. Les emprunts deviendraient, il est vrai, moins faciles, parce que cette contribution ne se prêterait pas à une augmentation subreptice ; mais il importe à la France de ne plus emprunter, et quand une dépense extraordinaire sera vraiment utile, un accroissement de l'impôt fournira les fonds nécessaires.

Une autre brochure : *Aux États généraux sur les réformes à faire,* préconise également l'impôt sur le produit net des terres, quelle que soit la qualité du propriétaire, et la suppression de la taille, de la capitation, des vingtièmes, de la gabelle, des aides et des droits domaniaux. « La contribution de chaque individu doit être proportionnée à sa fortune et à l'avantage qu'il retire de la société. Mais où trouver aujourd'hui cette proportion chez le peuple ?... A peine peut-on calculer toutes les bouches de l'hydre abominable de la fiscalité en France. Quel horrible spectacle que celui du malheureux père de famille, forcé d'arracher le pain de la bouche de ses enfants, pour satisfaire le fermier ou le receveur du fisc, qui, armé par le gouvernement, va porter la désolation dans les campagnes, y donner le spectacle de l'avidité de l'injustice, de la férocité ». Grâce à l'impôt territorial chaque contribuable paiera en raison de ses facultés, et l'État percevra suivant ses besoins ; mais les dépenses utiles étant seules légitimes, il faut procéder à de larges économies, pour cela supprimer les grands gouvernements, les privilèges des secrétaires du roi, les capitaineries royales et les pensions non méritées. car « n'est-ce pas honteux de voir les pensions s'élever à plus de 26 millions et être le salaire de vils histrions, la dot des filles de courtisans, souvent la récompense du scandale et du crime, le

prix de la délation, de l'espionnage et de la trahison ? » Il faut aussi allouer une somme fixe pour la dépense annuelle du roi et des princes de sa famille, et en même temps que l'on procédera à la vérification et à la consolidation des dettes nationales, répudier celles qui proviendraient de prêts usuraires.

Des *Observations au peuple français,* et un *Essai sur la législation des finances de la France,* développent toujours la même proposition de remplacer les contributions existantes par un impôt unique sur le revenu net des terres. Une autre publication, qui porte le titre de *Requiem des fermiers généraux*, réclama également l'impôt unique, mais l'auteur demandait que cet impôt fût établi sur la valeur locative des maisons d'habitation, magasins, bâtiments agricoles, moulins et fabriques. Il en évaluait le produit à 1,200 millions, et ne trouvait à son plan qu'un défaut, celui « d'être trop simple et trop aisé dans son exécution ». Il accusait les fermiers généraux et en général tous les employés des administrations financières d'être les principaux artisans du malheur public, et il souhaitait leur prompte disparition : « Quand est-ce que les Français ne seront plus en butte avec cette vermine acharnée à leur ruine, qui ne subsite que du malheur d'autrui, gêne le commerce, étouffe tous les germes de l'industrie de ses habitants, et par cette affreuse administration a fait du plus beau séjour de la terre celui de la désolation et de la misère ? Quand est-ce que la nation ne verra plus devant ses yeux cette légion de forbans entrer dans la chaumière du laboureur et du citoyen paisible, s'emparer par la violence de leurs propriétés, et souvent leur supposer des crimes pour avoir voulu les défendre? »

Une seconde catégorie de brochures ne réclamait pas l'impôt unique et distinguait entre les taxes à maintenir et celles à abolir ou à transformer. C'est ainsi qu'un *Projet pour libérer l'État sans emprunt, sans innovation et en sou-*

lageant les peuples, se contentait de supprimer la gabelle et les droits de douane, de créer en remplacement une contribution territoriale, d'alléger le poids des autres impôts, d'abolir les privilèges, et d'interdire les anticipations. En outre, afin de restreindre les dépenses dans la limite des recettes annuelles, il affectait le produit de chaque impôt à une nature spéciale de dépenses : la taille et la capitation auraient fait face aux crédits des ministères de la Guerre, de la Marine et des Affaires étrangères, les droits perçus par la Ferme générale et les régies auraient été consacrés au service des rentes perpétuelles et viagères, etc. Enfin, pour combler peu à peu le déficit, l'excédent des ressources annuelles aurait été versé à la Caisse d'escompte, qui eût éteint l'arriéré au moyen d'annuités. — Un *Plan de finances pour les États généraux* se livra de même à la discussion des impôts, conseilla de renoncer à quelques-uns, de remanier les autres, et émit l'avis, d'une part de taxer les rentes, qu'il lui semblait équitable de ne pas traiter plus favorablement que les revenus fonciers, d'autre part de recourir, pour la liquidation du déficit, à la création d'un papier-monnaie qui devait avoir pour garantie l'ensemble des recettes de l'État, qui aurait été amorti à raison de 120 millions au moins par an, et avec lequel on aurait remboursé aux rentiers les capitaux par eux prêtés. — Dans *le Financier patriote,* un futur ministre, Roland, examina aussi les réformes à apporter aux diverses impositions. Ses propositions furent les suivantes : abolition de tous les privilèges, par le double motif qu'ils sont injustes et diminuent le rendement des impôts ; suppression de la corvée, des droits de traites et de la loterie; établissement d'un impôt territorial sur les terres et sur les maisons; exemption au profit des habitants qui vivent du travail de leurs bras; taxe spéciale sur les jardins, parcs et châteaux; remplacement de la gabelle par un droit modique sur la vente du sel, ainsi que des aides et entrées par un droit sur la récolte des vignes, avant l'en-

lèvement du vin; création d'un impôt de 5 pour 100 sur les rentes au-dessous de 2,000 livres et de 10 pour 100 au-dessus de ce chiffre; remboursement des offices, diminution des frais de perception, renonciation au système de l'affermage des impôts. — Nous ne citerons plus que les *Observations à MM. les électeurs de la ville et vicomté de Paris,* par le baron de Cormeré. Cette brochure est comme le résumé d'un ouvrage en deux volumes que cet auteur avait publié antérieurement sous le titre de *Recherches et considérations nouvelles sur les finances.* Il recommande aux États généraux de commencer par bien établir le montant des recettes et celui des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires, puis d'affecter le produit des impositions indirectes aux dépenses des diverses administrations ministérielles, et celui des impositions directes au paiement des intérêts et au remboursement de la dette publique. Cette opération serait confiée à une caisse nationale, qui se procurerait des fonds au moyen d'emprunts, pour solder les premières dettes venant à échéance, et qui amortirait le surplus au fur et à mesure que ses ressources augmenteraient. Quant aux modifications à faire subir aux impôts, elles devaient consister, d'après le baron de Cormeré, dans le remplacement de la gabelle par une taxe personnelle proportionnée au revenu de chaque citoyen, dans l'établissement d'une contribution foncière sur les terres plantées en vignes au lieu et place des droits d'aides, dans l'extension de l'impôt du tabac aux provinces qui en étaient affranchies, dans l'adoption d'un tarif uniforme pour les droits de douane, enfin dans la suppression des taxes sur les fers, les cuirs, les huiles, l'amidon, les papiers et des droits de traites à l'intérieur du royaume.

Soit qu'ils réclamassent la substitution d'un impôt unique aux nombreuses impositions existantes, soit qu'ils demandassent le remaniement, l'abolition ou l'extension de celles-ci, les écrits financiers publiés à la veille de la réunion des

États généraux tendaient tous en définitive au bouleversement complet du système fiscal. Mais les écrits dont nous parlons ne se bornaient pas à étudier la réforme des impositions. Ils étaient unanimes à proposer de restreindre considérablement les droits du gouvernement. En effet, ils posaient en principe qu'à l'avenir les contributions et les dépenses devraient être votées par les élus du pays, que les ministres seraient responsables de l'emploi des crédits qui leur seraient alloués, et qu'ils auraient à publier chaque année un compte détaillé des dépenses. Cela équivalait à demander que l'administration des finances de la France cessât d'appartenir à la royauté et fût confiée à l'assemblée des représentants. La défiance contre le gouvernement était du reste poussée si loin, que la plupart des brochures de ce temps considéraient comme essentiel de confier aux administrations provinciales la répartition et la levée des impositions directes, ainsi que la gestion des domaines appartenant au roi. Beaucoup enfin faisaient remarquer que la royauté avait usurpé des pouvoirs sur la nation elle-même, en établissant des impôts et en contractant des emprunts ; elles en concluaient que pour devenir légales les contributions auraient besoin d'être confirmées par les États généraux, et que ceux-ci auraient à procéder à la vérification et à la consolidation de la dette, pour transformer la dette du roi en dette de l'État. Quel renversement des rôles et quelle logique, quelle hardiesse dans ces conceptions politiques ! Le programme qu'on vient de lire a été réalisé à peu près intégralement par l'Assemblée constituante, et il faut reconnaître que si Louis XVI et ses ministres n'ont rien fait pour éviter la révolution projetée dans leurs attributions financières, car c'en était une, ils ont du moins été prévenus plusieurs mois à l'avance de ce qui les menaçait.

Un autre vœu d'une très grande importance a été en même temps formulé par la presse. On se souvient que dès la fin

du règne de Louis XV, puis au début de celui de Louis XVI[1], des brochures avaient dénoncé comme abusives les richesses de l'ordre ecclésiastique et affirmé le droit de l'État de s'en emparer. Cette thèse avait été depuis développée de nouveau, toutes les fois que la mauvaise situation des finances éveillait dans le public des préoccupations. L'aveu fait par le gouvernement d'un déficit énorme, ne pouvait manquer d'exciter à la reproduire les adversaires de l'Église et les auteurs à la recherche de nouvelles recettes pour le Trésor. Le premier qui la développa en 1788 fut Condorcet. Dans son ouvrage sur la *Constitution et le fonctionnement des assemblées provinciales,* après avoir nié que le clergé dût former dans la nation un ordre distinct, attendu que « les prêtres ne sont que des hommes chargés par la nation des fonctions religieuses », il soutint que l'État avait le droit de s'approprier et de vendre les biens ecclésiastiques, en assurant toutefois aux ministres du culte un salaire suffisant. « On peut, dit-il, sans forcer le peuple à de nouvelles dépenses pour le culte, en diminuant même celles auxquelles il est assujetti, faire des biens ecclésiastiques un usage salutaire à la nation, important pour la prospérité de l'État et pour le bonheur du peuple. L'usufruit de ces biens appartient à ceux qui en jouissent, la propriété ne doit appartenir qu'à la nation seule. » Condorcet voyait dans l'aliénation du patrimoine de l'Église et dans celle des domaines de la couronne le seul moyen d'éteindre la dette de l'État, et dans celle-ci il comprenait les sommes qui avaient été versées au Trésor par les possesseurs de charges de judicature. Toutefois il était d'avis de conserver les biens des cures et de certaines communautés spécialement utiles ; ceux dont il conseillait la vente rapportaient, d'après ses évaluations, 55 millions, et leur aliénation devait permettre, par des remboursements successifs, d'alléger les

[1] *Les Ministères de Turgot et de Necker*, 442, 460.

dépenses de l'État de 163 millions. Il en concluait qu'il n'y avait pas lieu de recourir à la création de taxes nouvelles pour combler le déficit, car « tout impôt nouveau serait à la fois injuste, puisqu'il existe d'autres moyens de rétablir l'équilibre, et insuffisant, puisqu'on ne pourrait le porter assez haut pour rendre les emprunts inutiles ».

L'ouvrage de Condorcet n'était pas écrit pour le vulgaire, mais les doctrines en furent mises à la portée des intelligences les moins cultivées, par une foule de brochures. « Ne vous y trompez pas, disait l'une d'elles[1] : le clergé n'a rien; les biens dont il jouit ont été donnés à l'Église; ce sont les fidèles qui constituent l'Église, ce sont donc les fidèles qui sont propriétaires ; les fidèles forment le corps de la nation, donc les biens de l'Église appartiennent à l'État. Peut-on en faire un meilleur usage que de les appliquer à ses besoins?... Non, ce n'est point attaquer les propriétés que de toucher aux biens de l'Église. Le clergé n'a point de propriétés, il est incapable de posséder; il n'est qu'administrateur; lui-même ne se regarde que comme usufruitier. Il ne peut invoquer sa possession, c'est pour vous qu'il a possédé; il ne peut opposer la prescription, on ne prescrit point contre le peuple ». — A en croire une autre brochure[2], « les biens ecclésiastiques sont cent fois plus destructeurs que l'impôt ». Ils appartiennent à la nation, et il faut d'autant moins se faire un scrupule de leur aliénation, qu'ils entretiennent la corruption et engendrent la misère. « Neuf millions d'hommes laborieux et utiles subsisteront avec ce qui fait vivre seulement 600,000 frelons ». Le clergé du reste ne pourra pas se plaindre de spoliation, car on attribuera des traitements convenables aux évêques, curés et vicaires ; on accordera même des pensions aux vieux prêtres et aux religieux rentés. Cela coûtera 100 millions par an, mais avec le

[1] *Les Quatre États de la France.*
[2] *Le Grand Coup de filet des États généraux.*

prix de vente du domaine de l'Église, la dette publique sera éteinte.

Les deux écrits dont on vient de lire des extraits n'étaient pas hostiles à la religion. Le premier semble même émaner d'un prêtre, tant il parle avec respect de l'idée religieuse et tant il se montre favorable aux curés, dont il vante la charité et dont il entend améliorer grandement la situation matérielle, afin qu'ils puissent répandre autour d'eux d'abondantes aumônes. Beaucoup d'autres brochures contenaient au contraire des attaques plus ou moins vives contre les enseignements de la religion et contre les ecclésiastiques. Elles réclamaient par suite en termes encore plus impératifs la confiscation des biens du clergé. « D'où viennent, disait l'une d'elles [1], ces biens qu'ils appellent le patrimoine des pauvres, et dont les pauvres n'ont presque jamais joui ? Ce sont la plupart des concessions de la magnificence et de la piété de nos rois, de la simplicité et de la crédule superstition des fidèles, qui croyaient se racheter par là de leurs fautes et s'assurer le bonheur d'une autre vie... Ils n'ont jamais été que les dépositaires de ce patrimoine des pauvres et les exécuteurs testamentaires de ceux qui le leur avaient confié.... L'Église retire tout de l'État, et l'État ne retire rien de l'Église, car on ne doit compter pour rien ces quelques millions qu'on lui arrache de temps en temps, sous le titre ridicule et insoutenable de don gratuit... Que le roi ne demande plus rien à l'Église ; il n'est pas fait pour demander l'aumône ; qu'il prenne, c'est son bien ou celui de ses peuples, qui le lui donnent de bon cœur, parce qu'ils garantissent par là une partie de ce qui leur reste. Qu'on entretienne les ministres de la religion, rien de plus juste ; mais qu'on les entretienne dans la simplicité de l'Évangile. Par là on fera des biens ecclésiastiques l'usage qu'on doit en faire, on les

[1] *Le Clergé dévoilé.*

emploiera à leur destination. » Quant à la valeur totale que représentaient les propriétés ecclésiastiques, on s'en faisait en général l'idée la plus exagérée. Une brochure[1] allait jusqu'à alléguer que les revenus des archevêchés, évêchés, abbayes, cures, chapitres et ordres religieux des deux sexes s'élevaient à 1,809 millions, et que les biens du clergé valaient 26 milliards 608 millions. Aussi l'auteur engageait-il les États généraux à les confisquer jusqu'à concurrence de 12 milliards, somme égale à celle que le clergé aurait eu à payer sous forme d'impôts depuis un siècle et demi, sans les exemptions injustes qu'il s'était fait accorder; et il voyait dans cette opération qui, suivant lui, laisserait aux ecclésiastiques des revenus encore très larges, le moyen d'éteindre toutes les dettes de l'État, de rembourser les charges et offices de finance, de justice, d'administration et de cour, enfin de doter une banque nationale « qui fournirait aux besoins de l'État, dans les cas de guerre ou de calamités publiques, sans être obligé de grever la nation de nouvelles impositions et d'avoir recours à des emprunts ruineux ».

Comment ces excitations à s'emparer des biens de l'Église n'auraient-elles pas séduit l'esprit public? Le gouvernement ne pouvait qu'en être affligé, car son intention n'était nullement de se prêter à un acte de spoliation. D'un autre côté, il était possible que la majorité des députés s'y montrât favorable et votât l'attribution à l'État du domaine ecclésiastique, ainsi que la rétribution des membres du clergé séculier par le Trésor royal. Mais pour que l'Église fût dépouillée de ses biens et pour que les prêtres reçussent un traitement comme les fonctionnaires, il fallait auparavant prononcer la suppression du premier ordre, autrement dit opérer un changement dans la constitution séculaire de la France. On voit de suite quelle gravité pré-

[1] *Le Clergé dévoilé ou l'Iniquité retombant sur elle-même.*

sentaient les projets qui tendaient à enrichir l'État au détriment du clergé et combien de difficultés ils étaient de nature à soulever. Il était naturel que les ministres en conçussent les plus sérieuses préoccupations, et cependant un fait d'un autre ordre, un fait jusqu'alors inouï, aurait dû en même temps attirer encore plus leur attention et éveiller leurs appréhensions.

III

Le peuple, en effet, entrait en scène. C'était la première fois qu'il était appelé à se mêler de la politique du pays, et le gouvernement, imprévoyant comme toujours, n'avait rien fait pour tâcher de diriger son ignorance, de calmer ses rancunes, et de le conseiller dans les choix qu'il avait à faire au point de vue électoral. Au contraire, le parti réformateur, comprenant combien il lui importait d'agir sur l'opinion des innombrables citoyens qui composeraient les assemblées de paroisses, puis les assemblées de bailliages, avait entrepris une campagne de presse très active et très bien menée, afin de faire pénétrer ses idées dans toutes les couches de la population. A cet effet, il ne se contenta pas de la large publicité qu'obtenaient les brochures composées en l'honneur du tiers état et celles dirigées contre les ordres privilégiés. Il eut recours à de petits écrits, d'une argumentation pour ainsi dire rudimentaire, pouvant être lus en quelques minutes et se débitant pour un ou deux sous [1]. Tels sont : *Le Gloria in excelsis du peuple, L'Évangile du peuple, Le Credo de la noblesse*

[1] Il eut recours aussi aux estampes. « Les caricatures les plus grossières exposées dans les places, sur les quais, excitaient la populace attroupée à insulter, non seulement les ecclésiastiques, mais tout homme bien vêtu que le hasard faisait passer dans les rues où se trouvaient ces attroupements. » (Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révol.*, I, 151).

Aux Ames chrétiennes, Le De profundis de la noblesse et du clergé, Les Litanies du tiers état, La Semaine sainte ou les Lamentations du tiers état, L'hymne en l'honneur de la résurrection des États généraux. En veut-on un aperçu? « Je crois, lit-on dans le *Credo du tiers état,* que les États généraux consolideront la dette nationale, qu'ils pourvoiront à son extinction successive, qu'ils combleront le déficit, qu'ils établiront un système de finance moins oppressif pour les particuliers, moins ruineux pour l'État, qu'ils anéantiront le code fiscal, et qu'au lieu d'opposer à la contrebande des lois inhumaines, ils tâcheront de la rendre impossible par un plan sagement combiné. Je crois à l'abolition de la grande gabelle, de la petite gabelle, du quart bouillon et des terribles suppôts de ces impositions désastreuses ; à la suppression des aides, du gros-manquant, du trop-bu et des rats de cave, au remplacement de ces redoutables fléaux par des impôts plus justes, plus également répartis et d'une perception moins onéreuse au peuple et à l'État ; je crois à la piété des abbés commendataires qui vivent canoniquement dans la lecture et la prière ; je crois à la noblesse, de tous ceux qui ne sacrifient pas la justice naturelle à l'orgueil de quelques parchemins antiques et douteux ; je crois au rétablissement des droits de l'homme, mortellement blessés par une horde d'aristocrates. » Un autre pamphlet du même genre, *Le Magnificat du tiers état,* s'exprimait en ces termes : « Louis XVI a vu que depuis des siècles la portion laborieuse de ses sujets et la plus étendue, celle qui forme presque tous les citoyens en comparaison des gentilshommes et des clercs, n'avait en partage que du mépris pour récompense de ses travaux ;... il a vu que toutes les taxes des riches retombaient sur le malheureux plébéien, par l'adresse avec laquelle on savait les soustraire aux impôts ; il a vu que le grabat du malheureux vendu à l'encan, parce qu'il ne pouvait payer une contribution, rendait la condition de ses plus chers sujets pire que

celle des bêtes mêmes ; il a vu qu'une multitude de pauvres laboureurs abandonnait les campagnes, se jetait dans la capitale, ou fuyait dans des terres étrangères, ne pouvant résister aux vexations des tyrans subalternes ; et il s'est occupé des moyens de diminuer leurs maux ;... nous daterons notre félicité du moment où les États généraux vont s'ouvrir et où, dans une égalité de voix avec la noblesse et le clergé, nous porterons d'une manière uniforme les charges de l'État ».

Certaines brochures, afin d'apitoyer le peuple sur sa propre misère, s'attachèrent à la peindre sous les couleurs les plus sombres. « O ! mon roi, sois touché de la profonde misère de ton peuple ; songe qu'elle décourage, qu'elle abrutit tes plus belles provinces. Ne juge pas de ton royaume par la splendeur décevante de tes cités ; vois les campagnes en deuil couvertes de malheureux, hâves, tristes, vêtus de haillons, implorant à genoux la charité du voyageur impuissant à soulager tant d'infortunes, et sois bien convaincu qu'on te trompe, lorsqu'on t'offre d'autres tableaux dans tes Conseils ou dans tes voyages... Il faut avoir parcouru les provinces pauvres, la Champagne pouilleuse, la Sologne, le Limousin, l'Auvergne, pour juger de la profonde misère des paysans et voir si ces misérables ressemblent aux fermiers de Brie ou de Beauce... Traversez le Bourbonnais, la Sologne, le Limousin, c'est là que vous verrez la misère la plus triste, la plus dénuée ; des hommes desséchés par le travail, des femmes vieilles à vingt-cinq ans, des enfants malsains ou malpropres, et cette indifférence pour la vie qui accuse toujours le gouvernement. » Puis, après avoir constaté que « le peuple nous nourrit tous tant que nous sommes par son inépuisable travail, que les rois ne sont que les pasteurs de leurs peuples », l'auteur continuait en ces termes : « Si le financier avare ne nous vexe plus arbitrairement, si chacun contribue à proportion de ses richesses, si quelques centaines

d'hommes privilégiés (pour le mérite éteint de leurs pères), n'absorbent plus des millions en grâces, tandis que la classe laborieuse est foulée par des impôts sans nombre et par les atrocités des agents du fisc, surtout, Sire, si vous daignez continuer de régler les énormes dépenses de votre Maison, où se donnent encore tant de fêtes coûteuses, tant de banquets fastueux, tant d'offices inutiles et richement dotés, où sont tant de favoris, tant d'intrigants qui vous trompent, qui vous volent, alors, Sire, vous serez proclamé père du peuple [1]. » On remarquera le soin avec lequel la misère des populations était rapprochée des prodigalités de la cour, et on reconnaîtra que des publications dans le genre de celle-ci avaient pour but de faire sentir à la classe populaire qu'elle aurait grand tort de se laisser plus longtemps exploiter.

D'autres, les *Avis aux Parisiens* par exemple, lui adressaient des conseils de révolte : « Peuples, songez aux fardeaux que vous portez ! Regardez autour de vous les palais, les châteaux construits avec vos sueurs et vos larmes ; ces routes que vous avez frayées retentissent encore de vos gémissements. Comparez votre situation avec celle de ces prélats, de ces bénéficiers, de ces grands, de ces sénateurs. Que recevez-vous d'eux pour tous les bienfaits dont vous les comblez, pour tous les respects que vous leur rendez ? des mépris. Ils vous appellent canaille. Faites-leur voir que la canaille est celle qui vit à vos dépens et qui s'engraisse de vos travaux. Qui vous arrête encore? Pourquoi votre voix ne tonne-t-elle pas ? Vous ne savez comment vous y prendre pour vous rassembler. Faudra-t-il toujours vous conduire par la lisière ? Et quoi, ne formez-vous pas des corps, des communautés ? Est-ce que ceux qui sont à votre tête ne peuvent pas vous convoquer ? Et s'ils étaient assez indifférents, assez lâches, pour abandonner vos intérêts, le pre-

[1] *Les Quatre États de la France.*

mier d'entre vous ne peut-il pas faire la convocation à leur place [1] ? » Quand les élections furent à peu près terminées partout, on ne cessa même pas de parler au peuple et d'entretenir ses exigences. Une brochure, d'ailleurs modérée, qui parut vers la fin d'avril, intitulée *Doléances du pauvre peuple adressées aux États généraux,* prend acte de ce que le clergé et la noblesse ont dans tous leurs cahiers promis de renoncer aux exemptions pécuniaires, et continue en ces termes : « Nous pourrions profiter de cette offre généreuse et de cet esprit de justice pour demander à être exempts de toute sorte d'impôts, par cette raison d'autant plus forte qu'elle est la plus simple : que celui qui n'a rien ne peut rien payer, que ce qu'il gagne journellement doit être d'abord employé à sa propre subsistance et à celle de sa femme et de ses enfants, et qu'il ne doit rien à la contribution publique, qu'après avoir pourvu à sa conservation personnelle ». Un second écrit qui vit le jour à la même époque sous le titre de *Cahier des pauvres*, demande que ceux-ci soient soumis à « un régime de soins et de surveillance, au moyen duquel ils puissent se livrer à leurs utiles travaux », qu'ils soient affranchis de toutes taxes qui entravent leur industrie et que le déficit soit comblé par des impôts sur le luxe. En effet, « il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais que deux classes réellement distinctes de citoyens, les propriétaires et les non-propriétaires. Or, presque jamais les institutions civiles n'ont été faites que pour la sûreté du riche et au détriment du pauvre ». Les mêmes conclusions à peu près se retrouvent dans le *Cahier du quatrième ordre*. Que parle-t-on d'ordres dans la nation ? Il n'y a que des classes : celle des pauvres, celle des gens qui ont le nécessaire, enfin celle des riches. La première classe devrait recevoir,

[1] Sallier (*Annales françaises*, 235) nous apprend que « les *Avis aux Parisiens* furent répandus avec plus de soin, plus de profusion qu'aucun autre libelle ; ils furent colportés dans les rues et même jetés dans les boutiques des artisans ».

la seconde ne rien payer, la dernière acquitter seule les impôts. « Il est évident que toute résolution sur la répartition de l'impôt sera d'autant plus juste, d'autant plus salutaire, qu'elle tendra à décharger les pauvres, à imposer les riches proportionnellement à leurs facultés. Le puissant et le riche ont moins besoin de la société que le pauvre : c'est pour le pauvre, le faible et l'infirme que la société s'est formée. »

Quelle ne devait pas être l'influence de pareilles théories dans un temps où l'on s'attendait à une révolution dans le système politique du pays, et où chacun, suivant ses désirs et ses appétits, prêtait d'avance aux États généraux la volonté et le moyen de réaliser toutes les réformes imaginables? Répandues dans des milieux grossiers, commentées par des hommes ignorants et passionnés, les idées d'égalité absolue et d'émancipation que lançaient chaque jour les écrivains eurent pour première conséquence d'aigrir les sentiments du corps électoral dans les campagnes et dans les villes. Les vœux insérés dans les cahiers du tiers état s'en ressentirent et le choix des députés du troisième ordre se fit dans la plupart des bailliages avec la préoccupation de nommer des candidats au tempérament ardent plutôt que de sens rassis. Une seconde conséquence des hardiesses de la presse fut de rendre le peuple arrogant vis-à-vis de ceux qu'il avait jusqu'alors regardés comme ses supérieurs [1], et indiscipliné envers les dépositaires de l'autorité. Les émeutes qui éclatèrent sur tant de points de territoire au mois de mars et au mois d'avril à l'occasion de la cherté

[1] Voir dans la *Correspondance secrète* (II, 332, 339) l'anecdote du marquis de La Grange, maltraité et poursuivi par la populace pour avoir donné un coup de canne à un cocher de fiacre qui avait failli l'écraser dans une rue de Paris, et celle du duc de Bourbon hué par les habitants de Pont-Saint-Maxence, dont il avait traversé la ville avec son équipage de chasse. — Voir aussi dans les *Mémoires de Mme Vigée-Lebrun* (I, 183) le récit des insultes que la populace, au mois d'avril, adressait aux personnes passant en voiture sur la promenade de Longchamp.

des grains et que nous avons racontées dans le chapitre précédent, témoignent de la tendance à l'insubordination qui avait envahi des populations auparavant si tranquilles et si résignées.

Il eût été extraordinaire que l'ordre ne fût pas troublé à Paris, quand il l'était en province. Le gouvernement, il est vrai, avait multiplié les sacrifices pour que la capitale n'eût pas trop à souffrir de la pénurie et de la cherté des grains. On sait qu'il existait sous l'ancien régime une administration des subsistances, à la tête de laquelle était placé un intendant du commerce, qui, à dater de 1777, fut M. de Montaran. Cette administration veillait à ce qu'il y eût toujours à Paris et dans les environs un approvisionnement de blé considérable. En outre elle avait passé avec des négociants, les sieurs Leleu et Montessuy, un traité en vertu duquel ils étaient tenus d'avoir constamment en magasin une certaine quantité de farine prête à être expédiée à Paris. Il résulte d'un mémoire du mois d'avril 1788 [1], que moyennant une subvention annuelle de 96,700 livres et la jouissance gratuite des moulins que le roi possédait à Corbeil, ils s'étaient engagés à fournir, dès qu'ils en seraient requis par le lieutenant général de police, 25,000 sacs de farine à la halle de Paris et 3,000 sacs aux halles de Versailles et de Saint-Germain. Cette organisation pouvait parer à des besoins pressants et momentanés, mais elle n'était pas suffisante pour donner la sécurité en temps de disette. Aussi Necker dirigea-t-il sur Paris et sur les principaux marchés les plus rapprochés de la capitale une grande partie des blés et farines qui furent, par ses ordres, achetés à l'étranger à partir du mois de septembre 1788. Il en forma d'immenses magasins, et pendant plusieurs mois le prix du pain, qui ailleurs s'élevait sans cesse, ne renchérit pas pour les Parisiens. Cependant l'intervention du gouvernement dans

[1] *Archives nationales*, H, 1444.

le commerce des grains ayant eu pour conséquence, ainsi que nous l'avons exposé, d'interrompre les opérations du commerce libre, une hausse finit par se produire chez les boulangers, et vers le milieu du mois de février des placards affichés dans les quartiers ouvriers excitèrent le peuple « à remettre tout dans l'ordre [1] ». Le lieutenant de police taxa immédiatement le pain, et le parlement poursuivit les boulangers qui ne se conformaient pas à la taxe. Mais ces mesures eurent un résultat sur lequel on ne comptait pas : l'espoir de trouver dans la capitale des moyens d'existence qui n'existaient pas dans les campagnes, attira vers Paris une foule de misérables et de gens sans aveu, et Necker, voyant un danger dans leur désœuvrement, ouvrit, pour les occuper, un atelier de charité du côté de la butte Montmartre. Des milliers d'hommes, Parisiens sans ouvrage et provinciaux dépaysés, y remuèrent de la terre sous prétexte d'améliorer l'accès des moulins qui à cette époque couvraient la colline. En réalité, ils travaillaient peu et constituaient un corps d'armée tout prêt pour l'émeute. Au mois d'avril, lorsque les désordres que nous avons racontés dans le chapitre précédent se produisirent aux environs de Paris à l'occasion de la cherté des grains, leur nombre se grossit encore. On vit dans les rues « une quantité d'étrangers de tous les pays, la plupart déguenillés, armés de grands bâtons et dont l'aspect effrayant suffisait pour faire juger ce que l'on devait en craindre [2] ». Une pareille tourbe était fatalement portée à la sédition. Les 27 et 28 avril, des bandes turbulentes se formèrent en effet dans le faubourg Saint-Antoine, se livrèrent au pillage de plusieurs maisons, et dévastèrent celle du fabricant de papiers peints Réveillon; la police, d'abord impuissante, les laissa faire, puis des détachements des gardes françaises et des gardes suisses voulurent les disperser, un combat s'engagea et beaucoup

[1] *Corresp. secrète,* II, 329.
[2] Besenval, *Mémoires*, 353.

d'émeutiers furent tués. Il paraît établi que ceux-ci obéissaient à un mot d'ordre, et que de l'argent leur avait été distribué par le duc d'Orléans, désireux d'influencer les électeurs de Paris réunis à ce moment même pour la nomination de leurs députés. L'émeute du faubourg Saint-Antoine, rapprochée des troubles qui avaient éclaté et qui continuaient d'éclater en province, fut un symptôme grave, comme signe du profond discrédit dans lequel était tombée l'autorité [1].

Que n'a-t-elle été un trait de lumière pour Louis XVI et ses conseillers ! Comment n'ont-ils pas vu qu'il était temps de renoncer à une politique d'effacement et d'indécision qui décourageait les bons citoyens et compromettait jusqu'à l'ordre public ? Mais le roi, sentant que les circonstances devenaient de plus en plus critiques, résolut de laisser à l'homme dans les mains duquel il s'était placé la responsabilité entière des décisions à prendre, et de son côté Necker, fort au-dessous de la tâche qu'il avait assumée, ne vit de salut que dans l'atermoiement. « Il n'était soutenu que par la rectitude de ses intentions et la vanité de ses espérances, car il avait toujours en réserve cette perspective de confiance et d'estime dont il croyait le tiers état pénétré pour lui [2]. » Si son but avait été d'affaiblir le reste de considération dont jouissait le gouvernement et de pousser le pays à tout attendre de l'initiative des États généraux, il n'eût pas agi autrement.

Les Français d'ailleurs s'apercevaient depuis plusieurs mois de l'espèce de crainte qui paralysait les divers agents du gouvernement. Suivant MM. de Tocqueville et Taine,

[1] Cette émeute causa dans la France entière une vive sensation, et l'on se prit à réfléchir que Versailles était bien près de Paris. « Puisset-on n'avoir point, d'après ce qui vient de se passer ici, à regretter d'avoir placé l'importante assemblée des États généraux trop près de la nombreuse et inflammable population de la capitale ! » (*Corresp. secrète*, II, 350.)

[2] Malouet, *Mémoires*, I, 256.

l'administration royale avait été désorganisée par la création des assemblées provinciales, et le sujet ne sentant plus sur ses épaules, pour employer l'expression de l'un de ces écrivains [1], « le poids supérieur de la main unique qui, sans intervention ni résistance possible, le courbait, le poussait et le faisait marcher », se serait cru affranchi des lois de l'obéissance envers le pouvoir central. Cette explication est, à notre sens, entachée d'une grande exagération, car ce sont précisément les généralités où des assemblées provinciales n'avaient pas été établies, qui furent surtout troublées au début de l'année 1789. Nulle part d'ailleurs il n'y eut autant d'émeutes qu'en Bretagne, en Provence, en Franche-Comté, en Languedoc, et ces provinces avaient conservé leurs anciens États. La cause qui avait distendu les ressorts de la machine administrative doit donc être cherchée ailleurs que dans la création des assemblées provinciales. Cette cause, la voici : d'une part la certitude d'obtenir bientôt un régime de liberté politique et la suppression des abus, rendait partout les citoyens moins dociles ; d'autre part les fonctionnaires de tout ordre, dans l'attente des événements qui se préparaient et dans l'ignorance de la tournure qu'ils prendraient, jugeaient prudent de ne pas se compromettre et de manifester aussi peu que possible leur existence. A supposer que les ministres eussent envoyé des ordres énergiques aux intendants et aux gouverneurs de provinces, ceux-ci auraient peut-être obéi. Mais jamais les ministres ne leur enjoignirent de déployer de la vigueur. Leurs instructions étaient au contraire de se montrer conciliants, de désarmer la malveillance par la douceur, et d'éviter de verser le sang des sujets du roi. Que ces instructions répondissent ou non à leurs sentiments intimes, ils les exécutèrent scrupuleusement. Par suite, les malintentionnés se crurent tout permis, et les habitants pai-

[1] Taine, *La Révolution*, I, 9.

sibles tremblèrent à la pensée que le gouvernement se considérait comme incapable de les protéger[1]. Aussi ne faut-il pas s'étonner de ce qui arriva après les élections. Administrés aussi bien qu'administrateurs comprirent que le pouvoir était à la veille de se déplacer, et que la direction, l'influence, échappaient aux agents du roi pour passer aux élus de la nation. Les premiers s'effacèrent donc de plus en plus et évitèrent systématiquement tout ce qui dans l'exercice de leurs attributions aurait pu leur attirer l'inimitié des meneurs du corps électoral. Les seconds, au contraire, délégués des communautés ou députés des bailliages, commencèrent à se poser en associés, sinon en héritiers, de la part d'autorité dont étaient investis les intendants, subdélégués et fonctionnaires préposés à la police [2]. Avant même que les États généraux ne fussent réunis, le gouvernement avait donc pour ainsi dire abdiqué, et l'administration était menacée d'empiétements qui annonçaient à bref délai l'anarchie.

C'est ainsi que l'on arriva au 4 mai 1789, jour définitivement fixé pour la cérémonie d'ouverture des États généraux. L'effacement de la volonté royale paraissait si complet, que bien des gens se posaient à eux-mêmes la question que la reine, dit-on, adressa un jour à Necker : « Les États généraux seront-ils les maîtres du roi, ou le roi restera-t-il maître de la nation[3]? » Les meilleurs citoyens ne cachaient pas leur inquiétude au sujet de la conduite que tiendrait une assemblée composée de plus de mille députés, n'ayant

[1] « A en juger par l'espèce d'abandon où se trouve le souverain, par la faiblesse et la peur de son ministère, par l'audace avec laquelle les princes du sang même s'élèvent contre le monarque, on doit présumer comme très possible l'entière subversion de la monarchie, et cela d'autant plus qu'il existe maintenant une impunité si entière, que le peuple des campagnes se permet toute sorte d'excès et de brigandages jusqu'aux portes de la capitale. » (Mercy à Joseph II, 2 avril 1789; *Corresp.*, II, 230). — Les appréhensions de l'ambassadeur d'Autriche étaient partagées par une notable fraction de la bourgeoisie et par presque toute l'aristocratie.

[2] Comte Beugnot (*Mémoires*, I, 131).

[3] *Corresp. secrète*, II, 352.

aucune notion de la vie politique, animés de passions hostiles et résolus à changer toutes les institutions de la France. Cette assemblée, si dévouée qu'elle fût au bien public, parviendrait-elle à se mettre d'accord sur un mode de délibération, à fondre en une seule masse les trois ordres de la nation, à supprimer les inégalités, à faire disparaître le déficit, à soulager les contribuables les plus pauvres et à établir un nouveau système d'impôts?

Mais pour certains enthousiastes ce n'était pas de réformes qu'il s'agissait. Il s'agissait de détruire l'édifice de l'ancienne monarchie, et comme on objectait à l'un de ces enthousiastes, à Champfort, qu'en voulant tout abolir on irait plus loin que la nation ne l'entendait, il répondit à son interlocuteur[1] : « La nation sait-elle ce qu'elle veut? On lui fera vouloir et on lui fera dire ce qu'elle n'a jamais pensé. La nation est un grand troupeau qui ne songe qu'à paître et qu'avec de bons chiens les bergers mènent à leur gré. Après tout, c'est son bien que l'on veut faire à son insu; car ni votre vieux régime, ni votre culte, ni vos mœurs, ni toutes vos antiquailles de préjugés, ne méritent qu'on les ménage. Tout cela fait honte et pitié à un siècle comme le nôtre, et pour tracer un nouveau plan, on a toute raison de vouloir faire place nette... Pour ameuter le peuple, on a les plus puissants mobiles, la disette, la faim, l'argent, les bruits d'alarme et d'épouvante, et le délire de frayeur et de rage dont on frappera les esprits. Vous n'avez entendu parmi la bourgeoisie que d'élégants parleurs. Sachez que tous nos orateurs de tribune ne sont rien en comparaison des Démosthènes à un écu par tête, qui, dans les cabarets, dans les places publiques, dans les jardins et sur les quais, annoncent des ravages, des incendies, des villages saccagés, inondés de sang, des complots d'assiéger et d'affamer Paris. C'est là ce que j'appelle des hommes éloquents...

[1] Marmontel, *Mémoires*, II, 289 et suiv.

Dans le peuple on aura des chefs intrépides, surtout dès le moment qu'ils se seront montrés rebelles, et qu'ils se croiront criminels ; car il n'y a plus à reculer, lorsqu'on n'a derrière soi pour retraite que l'échafaud... Vous ne voulez pas d'une liberté qui coûtera beaucoup d'or et de sang. Voulez-vous donc qu'on vous fasse des révolutions à l'eau de rose ? » Celle qui commençait ne devait pas en effet être à l'eau de rose, et pour conquérir l'égalité et la liberté, la France allait verser des flots de sang.

FIN

TABLE

CHAPITRE II

CHAPITRE III

CHAPITRE IV

CHAPITRE V

CHAPITRE VI

CHAPITRE VII

CHAPITRE VIII

CHAPITRE IX

CHAPITRE X

CHAPITRE XI

CHAPITRE XII

CHAPITRE XIII

CHAPITRE XIV

CHAPITRE XV

CHAPITRE XVI

CHAPITRE XVII

IMPRIMERIE DE SAINT-DENIS. — H. BOUILLANT, 20, RUE DE PARIS.

